

Alterações legislativas em Portugal como elemento
condicionante do desenvolvimento das empresas: a dimensão
institucional e as perceções dos empresários

Maria Teresa Oliveira Cristóvão

Universidade do Porto

Faculdade de Direito da Universidade do Porto

Orientador: Prof. Dr. José Cruz

Coorientadora: Prof. Dra. Rita Faria

Mestrado em Ciências Jurídico-Económicas

Data de entrega: 14/09/2018

Data de defesa: 23/11/2018

Revisto em 01/01/2019

Porto

Aos meus pais que me deram asas para chegar aqui.

Aos Senhores Mário e Cláudia Carvalho por acreditarem no meu trabalho e me deixarem ser parte no deles.

Aos Professores Doutores José Cruz e Rita Faria por verdadeiramente me terem orientado, sem nunca limitar a minha liberdade de pensar.

Ao Dr. Hugo Vasco de Carvalho por ter feito de mim a advogada que sou e por me acompanhar ao longo dos anos.

À minha mana Clarinha e ao Nuno Perdigão, que tornam qualquer tarefa alegre.

Aos amigos Pedro Cunha, Nelson Coelho, Alexandra Ramos, Renato Santos, e a todos aqueles que contribuíram com os seus testemunhos, contactos, livros, conversas... para a concretização deste trabalho.

Aos brilhantes gestores Eng. Ângelo Ramalho, Eng. Paulo Vaz, Dr. José Pedro Freitas, Dr. Marco Aurélio Nunes, Eng.^a Lígia Pinho e Sr. Alberto Fonseca, que muito enriqueceram o meu trabalho, cedendo uns minutos do seu precioso e escasso tempo, para que este estudo fosse possível.

Espero sinceramente que a concretização deste trabalho consiga devolver um pouquinho da muita amizade que recebi.

Resumo

Este estudo versa sobre a influência das alterações legislativas, ocorridas em Portugal, nas empresas portuguesas.

Procura igualmente perceber se há uma tendência de aumento ou diminuição dessas alterações, bem como aferir da qualidade e frequência das mesmas.

Para tal, é feita uma contextualização da problemática, seguida de um olhar pela atualidade (assente em dados académicos e oficiais) e pelo conjunto de medidas em vigor no nosso país e na União Europeia. A OCDE e as suas políticas de regulamentação (ou desregulamentação) também não são esquecidas.

No entanto, e para que este estudo não se resumisse à compilação de informação, foi-lhe conferida uma componente empírica. Visando perceber, no campo (as empresas), qual a influência das alterações legislativas no seu quotidiano, foram entrevistados dez gestores de micro, pequenas, médias e grandes empresas, com o intuito de perceber o que pensavam sobre esta temática. Nesta senda, foi questionado a estes dez gestores se as alterações legislativas eram percecionáveis (nomeadamente, se conseguiam estar a par das mesmas), se eram benéficas ou geradoras de prejuízos, se eram feitas com qualidade, se existiam vazios legislativos ou se a legislação se mostrava obsoleta. Igualmente, procurou-se perceber se estes gestores tinham conhecimento da realidade vivida noutros países e qual a sua visão relativamente a um hipotético cenário de estagnação legislativa por uma década.

Depois de analisados estes dados, foi realizada uma abordagem a possíveis soluções para os problemas detetados, concluindo que ainda há um longo caminho a percorrer para a eliminação de legislação excessiva, avulsa, muitas vezes desconhecida e, como tal, eventualmente desobedecida. Torna-se necessária uma alteração cultural que exigirá uma implementação política de longo prazo visando a simplificação, sistematização, que poderá passar também pela consolidação legislativa e revogação de legislação avulsa e em desuso.

Abstract

This study concerns the influence of legislation changes occurred in Portugal in portuguese companies.

It also tries to realize if there's a tendency of increase or decrease of such changes, as well as to assess its quality and frequency.

Therefore an approach to the problem is done, followed by a current look of the issue and of a set of measures in action in our country and in the European Union (based on academic and official data). OECD and their regulatory policy (or deregulation policy) were also included and analysed.

In order to doesn't confine this study to data collection it was introduced an empiric component. To realise in the field (the companies), what was the influence of legislation changes on a daily bases, we interviewed ten executives of micro, small, medium and large companies, to understand their vision about the theme. The goal was to discover if legislation changes were perceivable (mainly if they were able to be aware of them) if it turns into assets or liabilities, if it had quality, if there were empty spaces of regulation or if the law was obsolete. Likewise, we've tried to understand if the executives were aware of other countries reality and realize their vision on an hypothetic scenery of legislative stagnation during a decade.

After analyzing the data, an approach was made in order to propose and reflect upon possible ways to solve the detected issues, concluding that there is a long path to run to eliminate excessive, non-systematized, many times unknown legislation that eventually companies do not conform.

Therefore a cultural change is required demanding long term political commitment for simplification and systematization (which may also requires consolidation and revocation of non-systematized and unused legislation).

Sumário

Lista de figuras e tabelas	8
Glossário	9
Introdução	11
1 - Contextualização da problemática	13
2 – Perspetiva histórica	22
3 - Atualidade e medidas em curso	28
4 - Compromissos internacionais	36
5 - Visão Empresarial: Testemunhos de Gestores de Micro, Pequenas, Médias e Grandes Empresas	44
6 - Caminhos possíveis	56
Conclusões	66
Bibliografia	71
Anexo A	80

Lista de figuras e tabelas

Quadro 1 – Princípios e requisitos pelos quais se deve pautar a elaboração da lei.....	20
Quadro 2 – Amostra objeto de estudo	46
Quadro 3 – Características da amostra	48
Tabela 1 – Total de Leis e Decretos-Leis entre 2000 e 2018.....	29
Tabela 2 – Declarações de Retificação	35
Tabela 3 – Atividades de “ <i>Better Regulation</i> ” nos últimos anos	39
Tabela 4 – Peso da transposição da legislação europeia	41
Gráfico 1 – Total de diplomas publicados anualmente entre o ano 2000 e 2016	30

Glossário

Avaliações *ex ante* – Avaliações prévias, antes da sujeição a aprovação do diploma

Avaliações *ex post* – Avaliações *a posteriori*, posteriores, após a publicação do diploma

Better Regulation Policy – Política definida pela União Europeia para melhoramento da legislação vigente e futura

BEST – Programa da União Europeia que visava melhorar a legislação de modo a favorecer os negócios no espaço europeu

CEO – Chief Executive Officer

CFO – Chief Financial Officer

CIRC – Código do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas

Corpus Iuris Civilis – Célebre compilação legislativa da era Justinianeia

CRP – Constituição da República Portuguesa

Decenviri – Decenvirato

UE – União Europeia

Gadgets – aparelhos tecnológicos inovadores

Governance – política de gestão de determinado assunto

Golden shares – participação acionista detida pelo Estado numa empresa pública total ou parcialmente privatizada, que, apesar de ser minoritária, confere direitos especiais de carácter estratégico

In house – “Dentro de casa”, interno, na empresa

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PIB – Produto Interno Bruto

REFIT – Plataforma de consulta pública aos cidadãos da União Europeia, relativamente a legislação comunitária

Regulatory policy – Política legislativa, regulatória

RIA - Regulatory Impact Analysis (programa) e Regulatory Impact Assessment (procedimento de análise prospetiva)

SLIM – Programa da União Europeia de redução e condensação da legislação vigente

Smartphones – Telemóveis inteligentes, com um sistema operativo que permite o uso de aplicações utilitárias, acesso à internet e a redes sociais (entre outras utilidades)

SCM – Standard Cost Model

TCE – Tratado da Comunidade Europeia

TFUE – Tratado sobre o funcionamento da União Europeia

UE – União Europeia

UTAIL - Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo

Introdução

A falta de certeza e segurança jurídicas são fatores que podem condicionar os investimentos. Como tal, podem traduzir-se em obstáculos à iniciativa privada, bem como à expansão de negócios já existentes.

Necessitando a sociedade moderna de uma forte regulação e estando esta em constante mutação, bem como, sendo o grau de exigência de qualidade legislativa cada vez mais rigoroso, parece inevitável que o legislador interfira no quotidiano empresarial, quer regulando novos sectores, quer aperfeiçoando ou modificando a legislação já existente.

Os empresários veem-se assim confrontados com este risco acrescido.

Para tentar contorná-lo, por vezes procuram nos juristas (advogados, solicitadores, consultores...) o auxílio para tomar conhecimento das obrigações legais vigentes e ponderar se é vantajoso ou não, iniciar ou expandir um negócio.

Esta tarefa poderia parecer fácil se fosse possível reunir todas as normas relativas a determinado ramo jurídico ou sector negocial num único código, cuja consulta oferecesse o conforto de estar a cumprir todas as determinações legais num largo intervalo temporal.

Mas sabemos que tal não corresponde à realidade. Primeiramente porque a legislação avulsa prolifera e, por outro lado, porque o ordenamento jurídico está em constante mutação, seja pelo seu alargamento, atualização, modernização ou aperfeiçoamento da legislação, ou seja por razões de orientação política.

Poderá o Estado descurar assim o incentivo à iniciativa privada? Sobretudo quando esta externalidade está na sua disponibilidade.

Este século tem primado pela preocupação com esta temática, não só em Portugal, mas à escala global, pois a generalidade dos países (em maior ou menor grau) defrontam-se com este problema. Pelo que, além do Estado Português, instituições como a União Europeia ou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico têm envidado esforços para controlar esta “*leviatã*”, dando orientações aos seus Estados-membros no sentido de reduzir a legislação vigente, consolidá-la, simplifica-la e, conseqüentemente, melhorá-la e torná-la mais acessível a todos.

Tudo isto ocorre na era digital, em que, nos países mais desenvolvidos, boa parte da população ativa carrega nos seus bolsos *smartphones* e outros “*gadgets*”, com acesso à internet em quase todos os lugares, onde toda a informação (normativa) está disponível e acessível pelas massas.

Longe estão os tempos em que o Diário da República era emitido em jornal, sendo consumido por poucos leitores e, como tal, o conhecimento da Lei estaria limitado a certas camadas da população, sem que no entanto o desconhecimento da Lei pudesse aproveitar aos demais.

Porém, ainda assim, o ordenamento jurídico no seu todo, é de difícil (ou mesmo impossível) conhecimento.

Pelo que, aqueles que pretendem cumprir a legislação em vigor e salvaguardar os seus negócios, veem a sua tarefa dificultada. Ficando à mercê de “surpresas” indesejáveis e que poderão reduzir a competitividade das empresas.

Há assim que ponderar, o que pode fazer o Estado, ou neste caso em concreto o legislador, para minorar esta incerteza e facilitar o conhecimento da Lei.

Procuramos assim contextualizar esta problemática, perceber como foi tratada ao longo da História, para compreender em que ponto nos encontramos na atualidade (considerando as medidas em curso, bem como os compromissos internacionais assumidos).

Ninguém melhor do que os gestores das empresas nos poderia elucidar da real influência das alterações legislativas no quotidiano das empresas, por isso foram feitas entrevistas (cujo guião da mesma se encontra em anexo), com vista a conhecer o olhar, não do jurista, mas daqueles que diariamente tomam a decisão de investir ou não investir em novos negócios, expandir, manter ou encerrar empresas, bem como conhecer a sua perceção da realidade e opinião quanto à intervenção (por excesso ou por defeito) do Estado.

Este percurso é feito no intuito de perceber que caminhos o legislador tem na sua disponibilidade e quais os caminhos mais eficientes e menos lesivos para as empresas em concreto, sem descurar a realidade e as exigências da sociedade e da atualidade.

1 - Contextualização da problemática

Em que medida as alterações legislativas podem ser um elemento condicionante do desenvolvimento das empresas? Debruçamo-nos sobre a influência das alterações legislativas, quer no desenvolvimento de empresas já existentes, quer como estímulo ou empecilho ao desenvolvimento de novos negócios.

As alterações legislativas podem, por um lado, significar inconstância, um fator inesperado que “altera as regras do jogo” e que retira ao investidor a segurança que este necessita para investir num novo negócio ou ampliar um existente; ou pode, por outro lado significar uma melhoria, uma constante preocupação do Estado em satisfazer o interesse público, em aproximar-se da justiça social, nomeadamente, melhorando a economia e “definindo as regras do jogo” relativamente a determinado sector.

É necessário ter presente que as alterações legislativas visadas neste estudo podem significar: novas normas (quando versam sobre um assunto que não estava regulado no ordenamento jurídico), bem como a alteração total ou parcial da legislação existente (conforme um diploma substitui integralmente um outro mais antigo ou apenas introduz alterações num diploma pré-existente).

Importa ainda perceber se estas alterações legislativas são realizadas com qualidade, se contribuem para a sistematização do ordenamento jurídico (permitindo o seu conhecimento) e se se traduzem numa melhoria, ou seja, se legislar sobre determinado assunto trouxe uma mais-valia, se a intervenção do legislador era necessária e desejável.

Refere o artigo 86.º da Constituição da República Portuguesa (adiante CRP) que o Estado incentiva a atividade empresarial, devendo este fomento incidir prioritariamente sobre as pequenas e médias empresas. Na mesma senda, o artigo 81.º da Lei fundamental elenca primeiramente como incumbência prioritária do Estado a promoção do bem-estar social e económico e da qualidade de vida (alínea a)), definindo na alínea j) que cabe ao Estado o desenvolvimento dos instrumentos jurídicos e técnicos necessários ao planeamento democrático do desenvolvimento económico e social.

Não podemos deixar de salientar que a CRP enuncia como fundamental que a iniciativa económica se exerça “(...) *livremente nos quadros definidos pela Constituição e pela lei e tendo em conta o interesse geral.*” – artigo 61.º nº1.

Porém, não sendo possível prosseguir cegamente estes objetivos sem colidir com a complexidade da vida em sociedade, a verdade é que a concretização destas metas tem encontrado alguns obstáculos que estão em larga medida na disponibilidade do Estado.

Referimo-nos às alterações legislativas, que pese embora sejam por vezes imprescindíveis, ou fator de melhoramento ou proteção, dada a constante mutação social e o elevado grau de exigência da intervenção estatal (quer por parte do Estado, quer por solicitação dos cidadãos), frequentemente estas alterações são tão recorrentes que os cidadãos e em particular as empresas (em cujo estudo nos focamos), não conseguem acompanhar todas as mudanças, ou cumprir todos os ditames legais.

Este estudo visa assim uma consciencialização da influência das alterações legislativas no quotidiano das empresas, como fator de incentivo ou entropia ao crescimento económico. Pretende-se descobrir se o Estado tem envidado os seus melhores esforços na concretização dos direitos constitucionalmente consagrados, sobretudo quanto ao incentivo da atividade empresarial.

Será possível estancar esta constante mutação legislativa? É desejável que se estanque? Serão estas alterações sempre para melhor? Estará o Estado a incentivar a atividade empresarial ao permitir esta instabilidade legislativa?

O legislador agirá com a melhor das intenções¹, com o propósito de cumprir as incumbências prioritárias do Estado definidas na Constituição, nomeadamente o bem-estar económico e a qualidade de vida dos cidadãos, porém estas constantes alterações têm necessariamente custos para os quais o Estado e as demais instituições já despertaram, estando em curso alguns programas² (que adiante analisaremos com mais detalhe) com vista à atenuação destes efeitos legislativos.

¹ COMISSÃO EUROPEIA, “Better Regulation – Simply Explained”, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006 (consult. dia 12/09/2018), disponível em http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/brochure/brochure_en.pdf, ISBN 92-79-02465-5, onde é referido que “*In designing policies, laws and regulations, governments are looking to do better — to make sure that they are using the right tools to get the job done; that benefits are maximised, while negative effects are minimised; that the voices of those affected are being heard.*” (Tradução livre: Ao elaborar políticas, leis e ao regulamentar, os governos procuram fazer o melhor – assegurar-se que estão a usar as melhores ferramentas para fazer o seu trabalho; que os benefícios são maximizados, enquanto os efeitos negativos são minimizados; que as vozes daqueles que são afetados são ouvidas).

² Simplex+ em Portugal (in <https://www.simplex.gov.pt/simplex2017/>), Refit na União Europeia (in https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en), RIA (Regulatory Impact Analysis) na OCDE (in <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>), etc...

Ora, se a Constituição estatui no artigo 86.º n.º 1 da CRP que o Estado “(...) *incentiva a atividade empresarial, em particular das pequenas e médias empresas, e fiscaliza o cumprimento das respectivas obrigações legais, em especial por parte das empresas que prossigam atividades de interesse económico geral*”, o legislador vê-se deste modo dividido entre a necessidade de adaptar a lei a determinada necessidade ou momento e ao mesmo tempo não se ingerir excessivamente no quotidiano empresarial, nem alterar as expectativas dos agentes económicos que possivelmente terão conduzido à decisão de investir ou não investir, bem como ter em conta que pode condicionar o sucesso ou a manutenção de uma empresa em atividade.

Não será este o espírito do n.º 2 do artigo 86.º da CRP quando determina que “*O Estado só pode intervir na gestão de empresas privadas a título transitório, nos casos expressamente previstos na lei e, em regra, mediante prévia decisão judicial*”. Nesta circunstância explicam Gomes Canotilho e Vital Moreira³ (2007, p. 1015 e ss.) que o legislador se referia a uma intervenção estadual direta na gestão de empresas privadas, dando como exemplo a submissão de determinada empresa a um regime especial de fiscalização, e excluindo deste âmbito os fenómenos das *golden shares*⁴ e das ingerências admitidas na Constituição de 1933 nas chamadas “*empresas [privadas] de interesse colectivo*”, onde o Estado chegava a nomear administradores, delegados ou mesmo comissários do Estado.

Entende-se que a intervenção na gestão de uma empresa pelo Estado apenas pode ser feita na base de uma lei que previamente tipifique as situações e tipos de intervenção (reserva de lei tipificadora)⁵. Lei tipificadora esta que deverá igualmente ser precedida de uma decisão judicial (reserva de decisão judicial) – pese embora este requisito não seja obrigatório, mas apenas recomendável⁶.

Esta intrusão na liberdade da empresa apenas pode ter lugar em casos excecionais devidamente justificados e respeitando o princípio da proporcionalidade (tais como a

³ CANOTILHO, J.J. Gomes; VITAL MOREIRA, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Volume I, 4ª Edição Revista, Coimbra Editora, 2007, p. 1015 e ss.

⁴ Em sentido contrário, MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, “Constituição Portuguesa Anotada”, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, p. 107 “(...) *haverá intervenção do Estado quando na gestão de uma empresa privada sempre que o Estado, à margem da sua função acionista, ainda que privilegiada, assuma poderes que lhe permitam exercer sobre a empresa em causa uma influência dominante.*”

⁵ Idem, CANOTILHO, J.J. Gomes; VITAL MOREIRA, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Volume I, 4ª Edição Revista, Coimbra Editora, 2007, p. 1017.

⁶ Idem.

necessidade de manter a continuidade de um serviço público essencial concessionado a uma empresa privada, etc)⁷⁸.

Não sendo este o concreto foco do nosso estudo, interessa-nos antes as decorrências das alterações legislativas no quotidiano das empresas, a intervenção indireta do Estado na gestão corrente das empresas.

Volvendo então ao nº1 do artigo 86.º da CRP e ao incentivo estadual à atividade empresarial, perguntamo-nos (a título de exemplo): ao alterar 102 vezes o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (adiante CIRC)⁹ desde 1988 (o equivalente a mais de três alterações por ano), sendo que este ano (2018) já entraram em vigor três novas alterações, o Estado não estará na prática a dificultar a atividade empresarial?

Os valores como a certeza e a segurança jurídicas são provavelmente os mais abalados por esta instabilidade.

A este propósito refere Clèmerson Merlin Clève (2011, p. 54)¹⁰ *“O Estado tem legislado demais. (...) Boa parte da ação normativa do Estado é inútil, ou pelo menos dispensável. A vocação hegemónica da esfera normativa, que tudo quer regular, prever, disciplinar, precisa ser revista. Igualmente não deixa de ser verdade que a produção normativa do Estado acelerada e sempre transitória ou provisória, não tem tomado os cuidados recomendados pela boa técnica legislativa. Os atos legislativos vêm sendo editados com falhas, imprecisões (...)”*.

Mas este autor não se limita ao que aqui transcrevemos, constata que a lei é desobedecida porque não obedece ao senso comum, porque é muitas vezes inútil, nem sempre é justa e não poucas vezes o próprio Estado não a cumpre!¹¹

Elucida ainda que esta conduta gera um ciclo vicioso de descontinuidade do direito. Pois a política assume o controlo e anula o espírito de moderação e de sabedoria que deveria orientar o legislador. E consequentemente novas leis substituem velhas leis, nem sempre com

⁷ Idem.

⁸ A título de curiosidade, se a atual Constituição entende que o Estado apenas pode intervir na gestão das empresas privadas nos casos expressamente previstos na lei (e a título transitório), a Constituição de 1933 olhava com desconfiança para a iniciativa económica privada e autorizava o Estado a intervir diretamente na própria gestão das empresas privadas, desde que essa intervenção fosse destinada a assegurar o interesse geral e os interesses dos trabalhadores.

⁹ Código do Imposto sobre o rendimento das Pessoas Coletivas, disponível em https://db.datajuris.pt/pdfs/codigos/circ_t.pdf

¹⁰ CLÈVE, Clèmerson Merlin, “Actividade Legislativa do Poder executivo”, 3ª edição revista, atualizada e ampliada, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 54 ISBN 978-85-203-3835-0

¹¹ Idem, p. 54.

vantagem¹², pois o novo foco é um plano eleitoral ou um programa de governo, sem ter em consideração que “esta realização é feita num contexto de relatividade e insegurança”¹³.

No mesmo plano, Buscaglia¹⁴ (2004, p. 196) explica “(...) a irrelevância das leis civis e comerciais prolongadas pelas legislaturas em muitos países deve ser entendida como um reflexo da falta de ligações entre a essência do que a lei estipula e as normas sociais seguidas por pessoas e empresas na sua vida diária. [§] Quando a legislação apresenta esta falta de compatibilidade, os custos de cumprir e aplicar a lei aumentam. Estas são as chamadas “bad laws” (...). Mais conclui que o insucesso na implementação de reformas jurídicas se deve à falta de compromissos governamentais a longo prazo, à instabilidade política e à ausência de participação da sociedade civil.¹⁵

Não podemos esquecer que legislar é também um ato político, com todas as consequências daí inerentes.¹⁶

Num outro ângulo de visão de suma importância, Jorge Miranda e Rui Medeiros¹⁷ (2006, p. 104) explicam que o legislador não pode em nome da subordinação do poder económico ao poder político democrático ou do interesse geral, impor limitações desproporcionadas ao direito fundamental de iniciativa económica privada ou à liberdade de gestão empresarial.

Mais acrescentam que, sendo o direito de iniciativa económica privada um direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias (estando expressamente consagrado no artigo 61.º nº1 da CRP), este não se esgota na liberdade de iniciativa em sentido estrito, compreendendo igualmente a liberdade da empresa constituída e a liberdade do empresário na sua organização e gestão¹⁸¹⁹. O que vai totalmente de encontro ao que aqui advertimos.

¹² Neste sentido DUARTE, David [et al.], “Legística”, Coimbra, Livraria Almedina, 2002, p. 34-36., ISBN 972-40-1800-8

¹³ Apud. RIPERT, Georges, “Du Declin du Droit”, Paris, LGDJ, 1949, p. 1, Tradução Livre, cit. por CLÈVE, op. cit. p. 54.

¹⁴ BUSCAGLIA, Edgardo, “Lei no livro Vs Lei em acção: descrição de desafios institucionais de implementação”, Legislação – Cadernos de Ciência da Legislação, Actas da Conferência sobre Avaliação legislativa, Lisboa, 24 e 25 de janeiro de 2005, 42/43 INA, Janeiro-Junho 2006, p. 239-240.

¹⁵ Idem, p.239-40.

¹⁶ “Actividade Legislativa do Poder executivo” op. cit., p. 49.

¹⁷ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, “Constituição Portuguesa Anotada”, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, p. 104.

¹⁸ Idem, p. 106.

¹⁹ Em sentido contrário entende COUTINHO DE ABREU, Jorge Manuel, “Limites à iniciativa económica privada”, em Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Ferrer-Correia, Vol. III, Coimbra, 1991, p. 411-425,

O Estado pode portanto alterar a legislação, mas deve então ter em consideração que não deve desincentivar a iniciativa económica privada (sob pena de estar a violar o disposto no artigo 86.º nº1 da CRP), nem pode ingerir-se na liberdade de gestão empresarial. Deve assim fomentar o incremento do número de empresas existentes e, por outro lado, não interferir na gestão dos negócios já existentes.

Após esta análise e voltando a olhar o exemplo supra mencionado, ponderar se ao alterar 102 vezes o CIRC em trinta anos o Estado favorece a iniciativa económica privada, ou antes, pelo contrário, a prejudica. Se por um lado não podemos considerar as alterações legislativas como ingerências na gestão privada, a verdade é que a incerteza e insegurança jurídicas podem condicionar o investidor a tomar a iniciativa empresarial. Por outro lado, nos negócios já existentes, estas mudanças podem comprometer a estratégia empresarial do gestor e acarretar ónus inesperados que podem condicionar a saúde financeira da empresa.

No entanto, a consciencialização desta problemática é cada vez mais uma realidade, pelo que, se o Estado por um lado coloca as empresas sob os constrangimentos acima referidos, também é verdade que é crescente a preocupação em minimizar esta externalidade.

Do ponto de vista de um economista, refere Camilo Lourenço²⁰ (2012, p. 61 e 62) que é necessário reunir um amplo consenso político que crie um conjunto de regras que libertem a economia das regras que o Estado criou e que apenas servem para justificar a sua existência, o seu peso, a sua intervenção. Apela a uma revisão constitucional que permita novas escolhas, que repense até onde o Estado pode ou deve intervir.

Buscaglia²¹ (2004, p. 194) refere que “*O progresso da economia requer a definição clara e a publicitação das regras legais, e deve ser também interpretado e reforçado por um sistema judicial imune aos abusos sistemáticos substantivos e processuais.*”, voltando o foco para o sistema judicial. Mas aqui queremos focar-nos na produção normativa enquanto propulsora ou obstáculo das empresas e consequentemente da economia.

(depósito legal nº 2896/83), quando refere “*Constituída a empresa, não pode pensar-se agora que a sua gestão vai ficar entregue puramente ao arbítrio do empresário.*”, explicando e remetendo para o artigo 61.º nº1 da CRP, que antes de mais o gestor tem que se conformar com a Constituição e com a lei (p. 416).

²⁰ LOURENÇO, Camilo, “Basta! O que fazer para tirar a crise de Portugal”, 5ª ed., Lisboa, Matéria Prima Edições, 2012, p. 59-62. ISBN: 978-989-8491-47-6

²¹ BUSCAGLIA, Edgardo, “Lei no livro Vs Lei em acção: descrição de desafios institucionais de implementação”, Legislação – Cadernos de Ciência da Legislação, Actas da Conferência sobre Avaliação legislativa, Lisboa, 24 e 25 de janeiro de 2005, 42/43 INA, Janeiro-Junho 2006, p. 193-219

Regressando assim à análise jurídica, Jorge Miranda²² (2012, p. 310 a 319) qualifica o quadro institucional do Estado de Direito como “rigoroso”, necessitando manifestar em simultâneo: certeza, compreensibilidade, razoabilidade, determinabilidade, estabilidade e previsibilidade. Tudo isto para concretizar a segurança jurídica e proteger a confiança dos cidadãos (na boa fé do Estado) e, neste caso em particular, dos empresários (para investir).

Partindo deste pressuposto (que cremos não sofrer discordância), a dificuldade reside na concretização destes requisitos, nomeadamente através do controlo das recorrentes alterações legislativas. Pois, além dos encargos e do eventual desincentivo à iniciativa privada, nas palavras de Clèmerson Clève²³ (2011, p. 53) *“a inflação legislativa corrompeu um princípio caro ao universo jurídico: a presunção de que todos conhecem a lei.”*²⁴, afirmando que o sistema jurídico sustenta a sua funcionalidade na suposição de que a norma jurídica é conhecida. Ou não referisse o artigo 6º do Código Civil que *“A ignorância ou má interpretação da lei não justifica a falta do seu cumprimento nem isenta as pessoas das sanções nela estabelecidas.”* (sejam elas pessoas singulares ou coletivas).

Baptista Machado²⁵ (1994, p. 121-123), dirigindo-se já ao autor dos projetos legislativos, começa por aconselhar que este se instrua minuciosamente de todos os documentos, da jurisprudência envolvendo a temática, dos dados de Direito Comparado e, posteriormente, que atente aos aspetos de sistematicidade. Alerta o “projetista” para a escolha das expressões técnico-jurídicas, para os cuidados com as remissões e ressalvas, bem como os problemas que a entrada em vigor da lei poderá originar, aconselhando à elaboração disposições transitórias.

Pese embora todos estes conselhos sejam úteis e louváveis, não são de todo suficientes para salvaguardar os bens jurídicos aqui visados.

Gomes Canotilho²⁶ (1987, p. 474) enuncia alguns princípios de técnica legislativa, nomeadamente os princípios da economia legislativa (a questão da necessidade da lei, do

²² MIRANDA, Jorge, “Manual de Direito Constitucional”, Tomo IV, 5ª ed., Coimbra Editora, 2012, p. 310-319. ISBN: 972-32-0419-3

²³ “Actividade Legislativa do Poder Executivo”, op. cit., p. 53.

²⁴ Neste sentido, já referimos SANTO JUSTO, op. cit., que explica que é impossível conhecer todo o ordenamento jurídico, pese embora metade dos nossos entrevistados tenham transmitido a confiança de conseguir acompanhar as alterações legislativas.

²⁵ BAPTISTA MACHADO, J., “Introdução ao Direito e ao discurso legitimador”, 7ª reimp., Coimbra, Livraria Almedina, 1994, p. 121 e ss.

²⁶ CANOTILHO, J.J. Gomes, “Relatório sobre programa, conteúdos e métodos de curso de teoria da legislação”, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Vol. LXIII, Gráfica de Coimbra, Lda., 1992, p. 474. Depósito legal nº2896/83.

exercício de representação se lei se traduz numa melhoria, ou num ónus dispensável), os princípios da precisão e inteligibilidade “*Uma lei só se pode tornar efetiva e ser observada como lei quando seja possível reconhecer que algo é regulado por lei e se possa compreender qual é o conteúdo das suas normas.*”²⁷ e ainda o princípio da ordenação sistemática, referindo que deve existir em cada ordenamento jurídico uma sequência e harmonização lógica, axiológica e teleológica, explicando ainda que é exigível uma “planificação da normação”. O cumprimento destes princípios constituiria já um significativo avanço.

Mas a doutrina já deu inúmeros passos em frente, conforme adiante daremos melhor a conhecer.

O célebre Relatório Mandelkern²⁸ (cuja importância histórica mais adiante demonstraremos) evidencia esta evolução, reunindo e sistematizando um conjunto de medidas a tomar em consideração antes, durante e depois de legislar. Ao condensar um conjunto de princípios pelos quais o legislador se deve orientar (os princípios da necessidade, proporcionalidade, subsidiariedade, transparência, responsabilidade, inteligibilidade e simplicidade), que vão de encontro às concretizações que Jorge Miranda²⁹ (2012, p. 310 a 319) enuncia:

Quadro 1 – Princípios e requisitos pelos quais se deve pautar a elaboração da lei

Princípios		Requisitos cumpridos ³⁰
Princípio da necessidade	→	razoabilidade e determinabilidade
Princípio da proporcionalidade	→	razoabilidade
Princípio da subsidiariedade	→	estabilidade
Princípio da transparência	→	certeza e previsibilidade
Princípio da responsabilidade	→	estabilidade
Princípio da inteligibilidade	→	compreensibilidade
Princípio da simplicidade	→	certeza e previsibilidade

²⁷ Idem.

²⁸ “Para uma melhor Legislação – Relatório Final do Grupo de Alto Nível para a Qualidade Legislativa (Grupo Mandelkern)”, Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública, Janeiro de 2002, Vol. I.

²⁹ Op. cit. “Manual de Direito Constitucional”

³⁰ Principais requisitos cumpridos, podendo cumprir muitos mais além dos elencados.

Fonte: Para uma melhor Legislação – Relatório Final do Grupo de Alto Nível para a melhoria da qualidade legislativa (Grupo Mandelkern), Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública, Vol.1, Lisboa, 2002, p. 29-31, no que concerne aos princípios, já quanto aos requisitos: MIRANDA, Jorge, “Manual de Direito Constitucional”, Tomo IV, 5ª ed., Coimbra Editora, 2012, p. 310-319.

Este relatório esclarece ainda que a concretização destes princípios será conseguida com recurso a consultas públicas, participação dos interessados, com avaliações de impacto (*ex ante* e *ex post*), com programas de simplificação da legislação e facilitação do acesso à legislação (nomeadamente através da internet), bem como recorrendo à consolidação.

Na verdade, a generalidade das medidas condensadas neste relatório já tinham sido advogadas pela OCDE³¹, no entanto este relatório teve grande importância política, na medida em que foi feito com o intuito de orientar os Estados-Membros, com vista à sua implementação na UE e nos ordenamentos jurídicos de cada estado.

Mas se o relatório foi assim tão bom, porque razão, quase duas décadas depois, ainda nos defrontamos com os mesmos problemas?

Porque não basta prever a solução, é também necessário pô-la em execução, o que implicará uma concertação de esforços entre os poderes executivo e legislativo e o incentivo a uma mudança em termos de cultura (fator que por vezes pode justificar este atraso ou mesmo a impossibilidade de implementação), deixando necessariamente de lado eleitoralismos³² ou pressões lobistas.

Estas tarefas não são de fácil concretização, pese embora a sua importância seja vital para a economia.

³¹ Apud. RADAELLI, Claudio; FRANCESCO, Fabrizio de, “Regulatory Quality in Europe – Concepts, measures and policy processes”, Manchester University Press, 2007, p. 2, op. cit. CAUPERS, João; ALMEIDA, Marta Tavares de; GUIBENTIF, Pierre, “Feitura das Leis: Portugal e a Europa”, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Julho de 2014, ISBN:978-989-8662-38-5, p. 32.

³² BUSCAGLIA, Edgardo, “Lei no livro Vs Lei em acção: descrição de desafios institucionais de implementação”, Legislação – Cadernos de Ciência da Legislação, Actas da Conferência sobre Avaliação legislativa, Lisboa, 24 e 25 de janeiro de 2005, 42/43 INA, Janeiro-Junho 2006, p. 193-219.

2 – Perspetiva histórica

Porque o conhecimento que a História nos transmite nos permite evitar erros do passado, ou pelo menos consciencializarmos que algumas condutas não culminam numa solução, nem se traduziram numa melhoria, procuramos tentar perceber como evoluiu a produção legislativa e como foram tratados alguns problemas como a criação da norma, a sistematização, a consolidação, ou mesmo a estabilidade legislativa ao longo dos tempos.

*“Iuris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere.”*³³ – Será que a legística de hoje consegue superar esta máxima?

Os romanos pareciam já se guiar por premissas que na atualidade ainda consideramos essenciais, mas cuja sabedoria não é de fácil concretização. Ou não estivéssemos ainda atualmente a debruçarmo-nos sobre a problemática da criação de leis justas, necessárias e que confirmem as tão desejadas certeza e segurança jurídicas.

Terá sido entre 451 e 449 a. C. que pela primeira vez se procurou reduzir a Lei a escrito, criando as célebres XII tábuas³⁴ que ficaram para sempre na história.

Assim sendo, em 451 a. C.³⁵ o povo reunido em comícios elegeu um decenvirato de cidadãos patrícios, que suspendeu todas as suas funções de magistratura, para que estes elaborassem um código. Durante um ano estes *decemviri* governaram muito a contento do povo, tendo elaborado dez das famosas tábuas.

Esta experiência terá surtido um efeito tão positivo na governação do império que no ano seguinte quiseram repetir a experiência, mas desta vez incluíram plebeus no decenvirato. Esta segunda experiência não correu de forma tão positiva, tendo sido somente elaboradas as restantes duas tábuas que integram a Lei das XII tábuas.

Mas não podemos deixar de evidenciar que a sexta tábua³⁶ já versava sobre os negócios jurídicos mais importantes da altura.

³³“Os preceitos jurídicos de qualquer norma jurídica são estes: não abusar dos seus poderes, não prejudicar ninguém, atribuir a cada um o que é seu.”, cit. e traduzido do latim in CRUZ, Sebastião, “Direito Romano (Ius Romanum) I Introdução. Fontes”, 4ª Edição Revista e atualizada, Coimbra, 1984, p. 12.

³⁴CRUZ, Sebastião, “Direito Romano (Ius Romanum) I Introdução. Fontes”, 4ª Edição Revista e actualizada, Coimbra, 1984, p. 82.

³⁵Idem p.179.

³⁶Idem p.184.

Pelo que, os problemas que com este estudo pretendemos abordar, já antes do Cristianismo eram uma preocupação social. Os romanos deram gigantescos passos, enfrentando já na altura alguns dos constrangimentos que ainda nos assolam.

Porém, a nossa atual sociedade não se compagina com simples doze tábuas para regular o seu quotidiano complexo, dinâmico, culturalmente diverso e em constante evolução.

Recuando novamente na História, ficou célebre a era Justiniana (530-565 d. C.)³⁷, não só por coincidir com o esplendor político do império Romano, mas também pela magnífica compilação “*Corpus Iuris Civilis*”, para sempre recordada como uma brilhante tentativa de sistematização da Lei, permitindo a facilitação do seu estudo e da sua aplicação, conferindo a tão desejada segurança jurídica que todos os povos, em todos os tempos, buscam.

Almeida Costa (2001, p. 421)³⁸ adverte que ao longo da História (referindo-se a exemplos como o *Corpus Iuris Civilis* ou as nossas Ordenações), ocorreram períodos de síntese (com os benefícios daí inerentes), mas também de estagnação da criatividade jurídica.

Os governantes caíram no erro de se cingir à mera organização de repositórios atualizados de direito vigente, obras de “consolidação” jurídica³⁹.

Entrando na nossa história em particular, enquanto nação soberana, foram diversas, ao longo dos séculos, as tentativas de compilação e sistematização da Lei⁴⁰, começando por um período do Direito Português de Inspiração Romano-Canónica, onde se destacam as Ordenações Afonsinas (1446/1447), as Ordenações Manuelinas (1521), a Coleção de Leis Extravagantes de Duarte Nunes de Lião (1569) e as Ordenações Filipinas (1603), confirmadas por D. João IV (1643).

Ainda no plano internacional, mas sendo uma obra com reflexos incontornáveis na Europa (e consequentemente em Portugal) relativamente a esta temática, Montesquieu⁴¹ (1748, p. 782) em “*Do espírito das leis*”, já prescrevia que o estilo das leis deveria ser simples, pois “*É essencial que as palavras despertem em todos os homens as mesmas ideias.*”, e por outro lado explica que as leis refletem as paixões e os preconceitos do legislador (ou pelo menos, naquela altura assim seria).

³⁷Idem p.87.

³⁸ ALMEIDA COSTA, Mário Júlio de, *História do Direito Português*, 3ª Edição, Almedina Coimbra, 2001p. 421.

³⁹ Idem.

⁴⁰Idem, p. 179.

⁴¹ MONTESQUIEU, “Do Espírito das Leis” (Introdução, Tradução e Notas de Miguel Morgado), Livro XXIX – Da maneira de compor as leis, 1ª Edição, Lisboa, Edições 70, Lda., 2011, p. 782 e 788.

Regressando ao plano português, no período de formação do Direito português moderno (séc. XVIII) que, já sob influência do jusnaturalismo racionalista, com especial destaque para a governação de Marquês de Pombal, onde a Lei da Boa Razão⁴² dita:

“(...) Mando, que a Disposição dele estabeleça a praxe inviolável de julgar sem alteração alguma, qualquer que ela seja; E que os Assentos já estabelecidos, que tenho determinado, que sejam publicados, e os que se estabelecerem daqui em diante sobre as interpretações das Leis; constituam Leis inalteráveis para sempre se observarem como tais debaixo das penas abaixo estabelecidas.”

Demonstrando que já na altura, se buscava uma estabilidade legislativa, pese embora aqui esteja refletida com contornos despóticos, prosseguindo, como abaixo se transcreve, com um apelo às raízes históricas, mas atendendo já ao Direito Natural (separando-o já do Divino, ao qual apenas recorre subsidiariamente) e atentando às suas repercussões políticas e económicas:

“(...) As quais Leis Imperiais mandamos somente guardar pela boa razão, em que são fundadas (...) Ou aquela boa razão, que consiste nos primitivos princípios, que contém verdades essenciais, intrínsecas, e inalteráveis, que a Ética dos mesmos Romanos havia estabelecido, e que os Direitos Divino, e Natural, formalizaram para servirem de Regras Morais, e Civis entre o Cristianismo: Ou aquela boa razão, que se funda nas outras Regras, que de universal consentimento estabeleceu o Direito das Gentes para a direção, e governo de todas as Nações civilizadas: Ou aquela boa razão, que se estabelece nas Leis Políticas, Económicas, Mercantis e Marítimas (...)”⁴³.

Fala-se assim de “verdades essenciais, intrínsecas e inalteráveis” que nas leis políticas e económicas teriam, segundo este diploma, manifestas utilidades de sossego público, de *“(...) estabelecimento da reputação, e do aumento dos cabedais dos Povos, que com as disciplinas destas sábias, e proveitosas Leis vivem felizes à sombra dos Tronos”⁴⁴.*

Não terá sido assim, mas a fundamentação era apelativa. Esta imutabilidade do Direito não se coaduna com a realidade, mas já no século XVIII se entendia que a instabilidade gerada pelas constantes alterações, trazia efeitos indesejáveis e que se procuravam contornar, buscando certeza e segurança jurídicas, como fator propiciador do desenvolvimento económico.

⁴² Disponível em http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/amh_MA_3847.pdf

⁴³ Idem.

⁴⁴ Idem.

Os séculos que se seguiram (e até aos dias de hoje) trouxeram inúmeras doutrinas que ainda hoje assolam os juristas, que por um lado procuram evitar os erros do passado ao legislar (nomeadamente o positivismo⁴⁵) e por outro buscam incessantemente a perfeição que a realidade em constante mudança e a complexidade social e humana não permitem.

Porém, no final do século passado (década de 70), deu-se a chamada “crise da lei”⁴⁶, como consequência da inflação legislativa, dos baixos padrões de qualidade material e formal da lei e mesmo da sua inaplicabilidade. Crise essa da qual nos queremos libertar.

Foi por esta altura (1975), que surgiu o conhecido “*Renton Report*”, que segundo Blanco de Morais⁴⁷ (2007, p.48) consiste num diagnóstico científico ímpar sobre o “estado da Lei”, apresentado pelo Parlamento inglês. Para este autor, este é um verdadeiro “tratado de técnica legislativa”.

A adesão em 1986 à União Europeia veio complicar a tarefa do nosso legislador, obrigando-o a aceitar, não só os tratados assinados entre todos os membros⁴⁸, mas todo um extenso conjunto de normas europeias que alarga consideravelmente o espectro normativo em vigor.

Como tal, o legislador português passou a encontrar mais uma limitação ao seu arbítrio, a ter que se conformar ao ordenamento jurídico europeu, aderindo aos seus princípios e sujeitando-se a todas as alterações que lhe forem determinadas. Sem prejuízo de: poder de participar nas decisões europeias, de concordar que estas alterações se traduzam em melhorias e que é preservada a sua soberania. Mas, consequentemente, não está somente na disponibilidade do legislador português o controlo da necessidade de alteração, ou não, da legislação.

A consciência desta inflação legislativa⁴⁹ como empecilho ao desenvolvimento económico teve repercussão à escala internacional, pelo que, se por um lado a União Europeia

⁴⁵ Sintetizando algumas destas teorias, ALMEIDA COSTA, Mário Júlio de, “História do Direito Português”, 3ª Edição, Almedina Coimbra, 2001, p. 394 e ss.

⁴⁶ Movimento associado ao alemão Peter Noll, apud. NOLL, Peter, “Gesetzgebungslehre”, Hamburg, Rowohlt, 1973, op. cit. “Feitura das Leis...”, p. 23; em sentido contrário CLÈVE, Clèmerson Merlin, op. cit., p.47-58.

⁴⁷ BLANCO DE MORAIS, Carlos, “Manual de Legística – Critérios científicos e técnicos para legislar melhor”, Lisboa, Verbo, 2007, p. 48.

⁴⁸ Nomeadamente o último Tratado de Lisboa, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>

⁴⁹ Expressão utilizada por diversos autores, cuja autoria é atribuída a Carnelutti, Apud. CARNELUTTI G. Baladore Palliere et al. “La morte del Diritto, La Crisi del Diritto”, p. 180, cit. por CLÈVE, Clèmerson Merlin, op. cit., p. 53, mas também frequentemente usada em Portugal, nomeadamente por: BACELAR GOUVEIA, Jorge “Legislação de Direito Financeiro – Actividade financeira, Organização financeira, Controlo financeiro”, 4ª Edição Revista, Coimbra, Livraria Almedina, 2004, p. 3 (Nota prévia à 4ª edição).

introduziu um conjunto de normas e alterações legislativas que o Estado teve que incluir no nosso ordenamento (e que continuamos a incluir), também procurou criar mecanismos para refrear este problema. Ou, pelo menos, manifestou essa intenção com um conjunto de medidas. Caminho que também foi trilhado na OCDE⁵⁰ e que nos capítulos seguintes daremos a conhecer com maior detalhe.

Nas últimas décadas, a evolução tecnológica e a globalização trouxeram novos desafios ainda mais complexos para o legislador deslindar. Aquilo a que Rogério Soares chama de “*sociedade técnica*”⁵¹ explicando que as exigências do ritmo da sociedade moderna, requerem alterações rápidas que corrompem o próprio conceito da lei, transformando-se e reduzindo-se a medidas económicas de duração limitada, com consequências⁵²: “*Em vez de uma norma solenemente afirmada para, em circunstâncias excepcionais de sacralidade, regular a conduta dos homens, encontramos uma multidão de princípios-regras que exprimem a motorização do legislativo, com o inevitável efeito de uma inflação legislativa.*”

Ou seja, o mundo de hoje dificilmente se compagina com uma legislação estável uma vez que as alterações sociais avançam a um ritmo cada vez mais acelerado e exigente. Os fenómenos tecnológicos como a internet, os *smartphones* e demais “*gadgets*”, fazem com que a informação e o quotidiano dos cidadãos e das empresas se movimente a uma velocidade que seria impensável há cinquenta anos atrás. E não se avista uma desaceleração deste ritmo, pelo que o legislador precisa encontrar um método para se adaptar.

Mas há que ponderar igualmente fatores positivos, como seja o fácil acesso à informação e a mais rápida interação entre as pessoas, as empresas e as instituições. Se em tempos a informação parecia somente acessível a alguns, hoje as massas (no geral) acedem com a mesma rapidez que as elites.

⁵⁰ CAUPERS, João; ALMEIDA, Marta Tavares de; GUIBENTIF, Pierre, “Feitura das Leis: Portugal e a Europa”, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Julho de 2014, p. 26 e ss.

⁵¹ Apud. SOARES, Rogério Guilherme Ehrhardt, “Direito Público e Sociedade técnica”, p. 151, cit. por CLÈVE, Clèmerson Merlin, “Actividade Legislativa do Poder executivo”, 3ª edição revista, atualizada e ampliada, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 50.

⁵² Idem.

Outro sinal positivo da modernidade foi a eliminação de parte das burocracias do quotidiano das pessoas e das empresas, assim como a redução de alguns custos administrativos (a chamada “*Red Tape*”⁵³⁵⁴).

⁵³ COMISSÃO EUROPEIA, “Commission initiatives to cut red tape and reduce regulatory burdens – Questions and Answers”, memo da Comissão Europeia de 19/09/2013 (consult. dia 12/09/2018), disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-786_en.htm

⁵⁴ Segundo BLANCO DE MORAIS, Carlos, “Manual de Legística – Critérios científicos e técnicos para legislar melhor”, Lisboa, Verbo, 2007, p. 593, já desde 2006 (com o chamado teste Simplex) existe esta preocupação em Portugal.

3 - Atualidade e medidas em curso

As consequências das alterações legislativas são uma preocupação corrente do Estado. A consciência da problemática aqui abordada tem despertado as instituições (como aqui será dado a conhecer).

No entanto, e tendo em conta que já foram criados diversos programas, nacionais e internacionais⁵⁵ (que adiante examinaremos com mais pormenor), apesar de alguns problemas parecerem estar identificados e de as instituições demonstrarem interesse em corrigir esta externalidade, os estudos⁵⁶ demonstram uma evolução positiva, mas os problemas parecem persistir.

A Tabela 1 demonstra a produção de leis e decretos-leis neste século, evidenciando que, pese embora nos últimos anos tenha ocorrido um esforço de contenção legislativa, anos como o de 2015 e 2017 contrariam esta tendência.

⁵⁵ Simplex e Simplegis em Portugal; Programa Legislar Melhor, Slim, Best, ... na União Europeia

⁵⁶ OBSERVATÓRIO DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA, “Boletim nº7”, Novembro de 2017, FDUNL e CEDIS (consult. dia 12/09/2018), disponível em http://olp.cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2018/01/Boletim_7.pdf

Tabela 1 – Total de Leis e Decretos-Leis entre 2000 e 2017

Ano	Total de Leis	Total de Decretos- Leis
2000	46	378
2001	128	377
2002	40	334
2003	115	342
2004	63	257
2005	69	244
2006	65	257
2007	75	424
2008	73	259
2009	125	333
2010	63	164
2011	70	137
2012	72	281
2013	89	180
2014	95	202
2015	179	269
2016	47	98
2017	118	169
2018	74	128

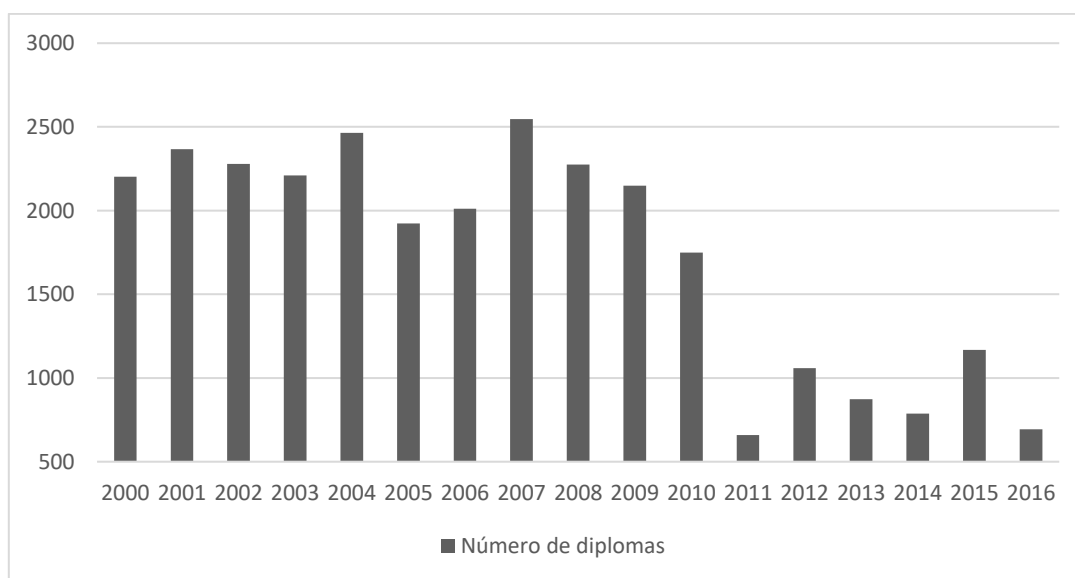
Fontes: Observatório de Legislação Portuguesa, Centro de I&D sobre Direito e Sociedade (CEDIS); ALMEIDA, São José, “Governo aprovou 169 decretos em 2017”, 31/01/2018 e Diário da República Eletrónico⁵⁷.

⁵⁷ OBSERVATÓRIO DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA, “Boletim nº7”, Novembro de 2017, FDUNL e CEDIS (consult. dia 12/09/2018), disponível em http://olp.cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2018/01/Boletim_7.pdf, dados de 2017: ALMEIDA, São José, “Governo aprovou 169 decretos em 2017”, 31/01/2018, disponível em <https://portal.oa.pt/comunicacao/imprensa/2018/01/31/governo-aprovou-169-decretos-em-2017/#.WnIB3vxIrLA.email> e Diário da República Eletrónico, disponível em www.dre.pt

Da análise dos dados da Tabela 1, é possível perceber que os decretos-leis são habitualmente mais de o dobro das leis, o que nos indica (sem prejuízo da análise de outros diplomas legislativos) que os Governos portugueses revelam uma atividade legislativa mais intensiva do que o Parlamento (tendência que se tem atenuado nos últimos anos, uma vez que o atual governo assenta num acordo entre três partidos com assento parlamentar).

É notório (conforme o gráfico 1 infra) que nesta década houve uma redução substancial da produção legislativa, não só no que toca às leis e decretos-leis, mas a todos os diplomas em geral.

Gráfico 1 – Total de diplomas publicados anualmente entre o ano 2000 e 2016



Fonte: Observatório de Legislação Portuguesa, Centro de I&D sobre Direito e Sociedade (CEDIS)⁵⁸

Isso revela que os programas de incentivo à redução da atividade legislativa têm surtido resultados.

⁵⁸ Disponível em http://olp.cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2018/01/Boletim_7.pdf

Foi na primeira década do século XXI (ano 2006) que foram lançados os programas “Simplex”⁵⁹ e “Simplegis”⁶⁰, no âmbito de uma estratégia de modernização administrativa do Estado. Foram implementadas diversas medidas de simplificação administrativa e legislativa e de administração eletrónica com impactos que visavam a correção dos problemas aqui em análise:

*“À Administração impõe-se ainda o desafio de acompanhar o ritmo frenético da mudança que caracteriza as economias actuais, cada vez mais interdependentes, oferecendo um ambiente favorável aos negócios e criando condições para que as empresas sejam também mais competitivas fora do espaço económico nacional. O programa Simplex resulta assim, igualmente, da necessidade de apoiar as empresas através da redução ou eliminação, gradual, dos encargos administrativos.”*⁶¹

Estes programas traduziram-se em diversas medidas de simplificação legislativa (“Simplegis”), mas também medidas de simplificação do quotidiano dos cidadãos, das empresas (“Simplex”), como a criação de registos *online* (comerciais⁶², prediais⁶³, automóveis⁶⁴ e civis⁶⁵), o acesso online a certidões⁶⁶, mecanismos de desburocratização como o “*Empresa na hora*”⁶⁷, assinaturas digitais para validação de documentos públicos⁶⁸, medidas de aceleração dos processos judiciais de cobrança⁶⁹, entre outras medidas. Alterações que permitiram poupar tempo e recursos aos cidadãos e às empresas, e ao mesmo tempo deram visibilidade a Portugal, enquanto país modernizado e propiciador de negócios, levando inclusivamente à exportação do programa “Simplex” para países como o Egito⁷⁰.

⁵⁹ História do Simplex disponível em <https://www.simplex.gov.pt/historia>

⁶⁰ ETTNER, Diana, SILVEIRA, João Tiago, “Programas de Better Regulation em Portugal: o SIMPLEGIS”, vol.1 nº1, e-Pública, Janeiro de 2014, ISSN: 2183-184X, disponível em <https://www.e-publica.pt/volumes/v1n1/pdf/Vol.1-N%C2%BA1-Art.08.pdf>

⁶¹ Disponível em <http://historico.simplex.gov.pt/#2>

⁶² Disponível em <https://bde.portaldocidadao.pt/evo/Templates/GeralEO.aspx?NRNODEGUID={0AB79FDE-92FE-4BEF-84CE-962D954F4D59}> e também em <http://www.irn.mj.pt/sections/empresas>

⁶³ Disponível em <https://www.predialonline.pt/PredialOnline/>

⁶⁴ Disponível em <http://www.automovelonline.mj.pt/AutoOnline/>

⁶⁵ Disponível em <https://www.portaldocidadao.pt/web/instituto-dos-registos-e-do-notariado/registo-civil-certidao-de-nascimento> e também http://www.irn.mj.pt/sections/irn/a_registral/registo-civil/docs-do-civil/registo-civil-on-line/

⁶⁶ Disponível em <https://bde.portaldocidadao.pt/evo/services/Online/Pedidos.aspx?service=CP>

⁶⁷ Disponível em http://www.empresanahora.mj.pt/ENH/sections/PT_como-funciona.html

⁶⁸ Chave digital móvel, disponível em <https://www.autenticacao.gov.pt/a-chave-movel-digital;jsessionid=3A3AAE69BB9F5B695C3D561A400C2101>

⁶⁹ Programa Citius, disponível em <http://www.citius.mj.pt/portal/default.aspx>

⁷⁰ ALMEIDA, São José, “Portugal exporta Simplex para o Egito”, Público, Jornal de 19/10/2017, disponível em <https://www.publico.pt/2017/10/19/politica/noticia/portugal-exporta-simplex-para-o-egipto-1789372>

Porém, além de estes programas não terem nesta primeira fase (entre 2006 e 2012) atingido os objetivos desejados (a implementação de uma política de *Better Regulation* consistente), algumas críticas foram apontadas.

No âmbito do Simplegis⁷¹, foi nomeada uma comissão denominada “Comissão para a Simplificação Legislativa” (com o objetivo de identificar áreas da legislação existente que necessitava de intervenção; propor medidas de facilitação de acessibilidade à legislação, tais como a consolidação, compilação ou codificação; indicar eventuais situações de desregulamentação ou deslegalização e estudar os procedimentos legislativos vigentes com vista à adoção de novas regras de simplificação), porém, os trabalhos desta Comissão não se concretizaram em nenhuma medida efetivamente adotada, mas somente em estudos, que mais tarde ajudaram a conceber e concretizar outras iniciativas de simplificação legislativa.

Foi também ao abrigo deste programa que foi planeado o “Portal da Informação Legislativa”⁷². O que na realidade ocorreu⁷³ (entre 2010 e 2011) foi uma publicação de resumos de diplomas em linguagem mais simples, com o intuito de ser mais clara (igualmente traduzidos para inglês e disponibilizados online), visando que qualquer leigo pudesse ler um resumo de um diploma, ficando a conhecer os seus traços gerais (ou seja, com carácter meramente informativo). Porém, tais resumos não foram encarados dessa forma, tendo inclusivamente sido apontada uma eventual violação do princípio da “separação de poderes”, uma vez que o legislador estaria a interferir na interpretação que apenas caberia aos juízes e advogados.

Também o programa Simplex encontrou percalços⁷⁴, tendo sido definido um “teste Simplex” cujo objetivo era a simplificação e avaliação da produção normativa, bem como a introdução de procedimentos simplificados. Este teste foi desenvolvido pela Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA), que foi dissolvida em 2007, tornando este teste num projeto-piloto que combinava uma avaliação de custos administrativos da lei com uma avaliação de impacto (baseado no chamado “teste Kafka”, belga, que assentava numa avaliação *ex ante*). Este “teste Simplex” revelou-se de difícil compreensão para o legislador, uma vez que conjugava dois tipos de avaliação diferentes e possuía termos vagos e pouco rigorosos no que ao modelo de avaliação de impacto dizia respeito. Assim, logo em 2008, o

⁷¹ “Programas de Better Regulation em Portugal: o SIMPLLEGIS”, op. cit., p. 209.

⁷² Vide <https://www.citius.mj.pt/portal/article.aspx?ArticleId=717>.

⁷³ “Programas de Better Regulation em Portugal: o SIMPLLEGIS”, op. cit., p. 226.

⁷⁴ ALFAIATE, Diogo Prado Castro, “A Avaliação da Lei em Portugal: Standard Cost Model e Regulatory Impact Assessment – uma perspectiva”, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2014, disponível em https://run.unl.pt/bitstream/10362/16945/1/Alfaiate_2014.pdf, p. 54.

teste Simplex passou a concentrar-se na avaliação dos custos administrativos, usando o Standard Model Cost (modelo da OCDE, cujo teor adiante aprofundaremos).

O programa Simplex previa ainda⁷⁵ a adoção de um “Guia Prático para a elaboração de Atos Normativos do Governo” e de um “Código de Conduta das Audições”, porém estes nunca chegaram a ser implementados.

Sendo programas implementados pelo executivo de então, os Governos que se seguiram, pese embora, conforme o gráfico nº1 demonstra, tenham mantido a tendência de contenção legislativa, não quiseram associar as suas medidas e políticas a esses programas, os quais ficaram em *stand by* até à atualidade, tendo agora ressurgido o “*Simplex +*”⁷⁶, sob a alçada da “*Agência para a Modernização Administrativa*”⁷⁷, que por sua vez deriva do Ministério da Presidência e Modernização Administrativa⁷⁸.

Esta atribuição de uma pasta ministerial à necessidade de modernização administrativa, revela a atualidade e importância da problemática aqui abordada.

E uma das medidas adotadas no âmbito deste programa “Simplex +” é também o recente “Revoga +”⁷⁹, que tem como objetivo eliminar a legislação avulsa em desuso, que não tem real vigência. Foram assim, até agora (no âmbito deste programa) identificados 2270 diplomas em desuso relativos aos anos 1975-1980, ficando a promessa de eliminar muitos outros da década de oitenta e seguintes.

O Observatório de Legislação Portuguesa avança no seu Boletim nº⁸⁰ (2017, p.14) a medida “Regular Melhor”, prevendo que serão dadas formações em legística aos colaboradores dos gabinetes governamentais e implementados mecanismos internos de controlo e deteção de erros, que representam uma tentativa de melhorar a redação legislativa.

Para a concretização deste esforço foi recentemente criada a Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo (UTAIL), com vista a apoiar o Governo no processo legislativo, preparar formações internas e externas, envolver no processo legislativo todos os possíveis interessados e implementar o designado “Custa Quanto?”, enquanto modelo

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Disponível em <https://www.simplex.gov.pt/>

⁷⁷ Consult. <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/competencias>

⁷⁸ Consult. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/presidencia-e-modernizacao-administrativa>

⁷⁹ Nota à comunicação social da Presidência de Ministros, anunciando a revogação de cerca de 2270 diplomas dos anos 1975-1980, disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=71e6d458-ea43-426c-9a3c-55ae9e915f54>

⁸⁰ Observatório de Legislação Portuguesa, Centro de I&D sobre Direito e Sociedade, in http://olp.cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2018/01/Boletim_7.pdf

desenvolvido de avaliação de impacto económico legislativo (prévia), onde é incluída uma abordagem designada “teste PME”.

Ainda que com estas medidas se verifique um avanço, que proporcione uma maior sensação de controlo, de possibilidade de conhecimento do ordenamento jurídico como um todo, uma libertação de legislação desnecessária e que na realidade não é vigente, a verdade é que permanece por conhecer e dominar a generalidade do ordenamento jurídico. Sobretudo numa sociedade global, em constante mutação e cada vez mais exigente e complexa.

Assim, e apesar destes esforços do poder executivo em facilitar o conhecimento do ordenamento jurídico e diminuir os encargos gerados pela legislação, a atual sociedade impõe uma regulamentação constante e a uma velocidade que muitas vezes não permite a preparação que em outros tempos era admitida (caso do atual Código Civil português cuja preparação se estendeu ao longo de 22 anos)⁸¹.

Tal prazo não é compatível com as atuais exigências de regulação (o que analisaremos noutros capítulos com mais pormenor).

Outro programa no âmbito do “Simplex+” em curso é o recente programa “*Custa Quanto?*”⁸², que foi testado em 2017, numa fase piloto dirigida a medir o impacto dos decretos-lei aprovados durante esse ano na vida das empresas⁸³ e que desperta o legislador português para a necessidade de realização de avaliações prévias de impacto legislativo. A realidade nem sempre permite que se realizem estes estudos (ou pelo menos com a sedimentação que seria exigível para a eficácia destas avaliações prévias).

Para concretização dos objetivos deste programa foi criada a Unidade Técnica de Impacto Legislativo, que avaliou cerca de 138 diplomas e chegou à conclusão que algumas destas medidas gerariam um aumento de encargos às empresas na ordem dos 30 milhões de euros, mas, por outro lado, revelou a diminuição de 18 milhões nos encargos com outras medidas.

No entanto e apesar de todos estes esforços, este conjunto de medidas ainda não conseguiu travar a contínua produção legislativa, as suas frequentes alterações, bem como fazer com que os padrões de qualidade legislativa minorassem as necessidades de constante alteração.

⁸¹ ASCENSÃO, José de Oliveira, “Introdução e Teoria Geral – Uma perspectiva Luso- Brasileira”, 11ª Edição Revista (Reimpressão), Livraria Almedina – Coimbra, Julho 2003, p. 362.

⁸² Consult. <https://www.jurisap.gov.pt/custa-quanto/>

⁸³ SÁ, Paula, ““Custa Quanto?” Governo vai medir impacto das novas leis na vida dos cidadãos”, Diário de Notícias, Jornal de 08/06/2018, disponível em <https://www.dn.pt/portugal/interior/custa-quanto-governo-vai-medir-impacto-das-novas-leis-na-vida-dos-cidadaos-9422655.html>

Uma evidência do que aqui relatamos é a quantidade de declarações de retificação que os diplomas necessariamente sofrem.

Tabela 2 – Declarações de Retificação

Ano	Declarações de Retificação
2010	7
2011	11
2012	25
2013	20
2014	52
2015	57
2016	25
2017	45
2018	40

Fonte: Diário da República Eletrónico⁸⁴

Pois apesar de todos estes programas e esforços⁸⁵, continua a ser necessário proceder à retificação de diplomas publicados. O que revela que o caminho ainda só começou.

⁸⁴ Disponível em www.dre.pt

⁸⁵ Ver supra Simplex +, Revoga +, Custa Quanto?

4 - Compromissos internacionais

Até aqui olhamos a realidade portuguesa sem atender aos compromissos internacionais assumidos e que adiante examinaremos com maior pormenor. Referimo-nos à União Europeia (adiante UE) e à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (adiante OCDE), pois atualmente vivemos num mundo globalizado, onde crescem as preocupações internacionais que visam a correção de assimetrias e o bem-estar económico e social das nações.

Começando pela UE, a sua intromissão nesta temática terá sempre que ser mais subtil do que a abordagem nacional, pois as temáticas relacionadas com a economia de cada Estado são um sector sensível que pode despertar dissonâncias, dada a diversidade económica, social e cultural da União.

Olhando para os Tratados, é visível a preocupação com a estabilidade económica (e consequentemente com a saúde das empresas e o incentivo à iniciativa privada), ainda que de um modo mais recatado do que no direito nacional, apelando não tanto a medidas microeconómicas, mas antes a medidas macroeconómicas.

Nesta senda, o Tratado da União Europeia enuncia no seu artigo 3.º n.º⁸⁶ que a União se deverá empenhar no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego (artigo 145.º e ss. do Tratado sobre o funcionamento da UE) e o progresso social.

Refere o artigo 50.º (ex-artigo 44.º do TCE) do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia⁸⁷ (versão consolidada) que “*O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão exercerão as funções que lhes são confiadas nos termos das disposições anteriores, designadamente: (...) c) Eliminando os procedimentos e práticas administrativas decorrentes, quer da legislação nacional, quer de acordos anteriormente concluídos entre os Estados-Membros, cuja manutenção constitua obstáculo à liberdade de estabelecimento;(...)*” – no Capítulo 2, relativo ao direito de estabelecimento.

⁸⁶ SILVEIRA, Alessandra, “Tratado de Lisboa – Versão consolidada”, 3ª edição atualizada, Lisboa, Quid Juris?® - Sociedade Editora, Lda., 2016, p. 37. ISBN 978-972-724-740-0

⁸⁷ SILVEIRA, Alessandra, Op. Cit. p. 89-90 e também disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>

Já no âmbito da política económica e monetária do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia⁸⁸ (adiante TFUE), refere no Capítulo 1 relativo à política económica que os Estados-Membros conduzirão as suas políticas económicas no sentido de contribuir para a realização dos objetivos da União, tal como se encontram definidos no artigo 3.º do Tratado da União Europeia, definindo que, para tal, os Estados-Membros e a União atuarão de acordo com o princípio de uma economia de mercado aberto e de livre concorrência, sem no entanto determinar claramente se é um intuito e uma missão da União, o favorecimento da iniciativa privada.

Timidamente estatuído, podemos também encontrar no TFUE, no que à indústria diz respeito – artigo 173.º do Título XVII – que no âmbito de um sistema de mercados abertos e concorrenciais, a União e os Estados-Membros deverão ter como objetivo “- *acelerar a adaptação da indústria às alterações estruturais, [§] - incentivar um ambiente favorável à iniciativa e ao desenvolvimento das empresas do conjunto da União, e nomeadamente das pequenas e médias empresas*”, numa formulação em muito semelhante à da primeira parte do nº1 do artigo 86.º da CRP. Aqui, acresce ainda esta preocupação com a adaptação da indústria às “alterações estruturais”, em que a nossa CRP é omissa.

A concretização destes objetivos, no que à redução de encargos administrativos e de excesso de legislação em vigor diz respeito, encontram acolhimento na política de “*Better Regulation*”⁸⁹: “*Businesses expect public authorities to ensure a level of playing field and boost competitiveness. [§] Regulation is key to meeting these challenges.*”⁹⁰

De acordo com a Comissão Europeia⁹¹, a livre circulação de bens, serviços e capitais na UE trouxe liberdades aos cidadãos, criou empregos e incentivou o crescimento económico, mas para resultar necessitou de um conjunto de normas que são aplicadas de forma consistente na UE. No entanto, reconhece a igualmente a necessidade de reduzir as burocracias. Porém, adverte que não pode levar adiante a “*Better Regulation*” sozinha, necessitando do auxílio do Parlamento Europeu e do Conselho de Ministros. Para tal, recentemente foi celebrado o “*Interinstitucional Agreement on Better Law-making*”⁹², onde as instituições da União

⁸⁸ Idem, p. 118 e ss.

⁸⁹ “*Better Regulation – Simply explained*”, op. cit.

⁹⁰ Tradução livre: “Os negócios esperam que as autoridades públicas assegurem um nivelamento das regras que propulsione a competitividade. [§] A regulação é a chave para enfrentar esses desafios.”

⁹¹ Idem, p. 4.

⁹² COMISSÃO EUROPEIA, “Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results”, Comunicado da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões de 24/10/2017, em Estrasburgo, COM(2017) 651 final (consult. dia 12/09/2018), disponível em

Europeia reconhecem a responsabilidade conjunta de todas estas instituições em gerar legislação europeia de elevada qualidade.

Esta “*Better Regulation*” da UE traduz-se na intenção de implementar um sistema de avaliações de impacto, de melhoramento da redação das propostas mais importantes da Comissão. Visa igualmente implementar um programa de simplificação da legislação existente, bem como realizar avaliações prévias das propostas da Comissão pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho de Ministros, de modo a verificar a necessidade da intervenção destes órgãos, requerendo consultas a todas as iniciativas da Comissão e procurando alternativas à lei e à regulação em geral (tal como a autorregulação e a co-regulação entre o legislador e as partes interessadas).

Sugere igualmente que se passe a recorrer mais a regulamentos do que às diretivas, uma vez que os primeiros são de aplicação direta, enquanto as diretivas necessitam ser transpostas e adaptadas a cada legislação nacional, o que gera assimetrias que os regulamentos, na opinião da Comissão, conseguem contornar.⁹³

A Comissão explica ainda que o diálogo e cooperação internacionais são essenciais para a redução de burocracias nas transações internacionais.⁹⁴

Assim como em Portugal foi criado o “Simplex”, a União no âmbito das suas políticas de “*Better Regulation*” criou a “Plataforma REFIT”⁹⁵ que reúne peritos de alto nível dos 28 Estados-Membros (do Comité Económico e Social Europeu, do Comité das Regiões, dos empresários, dos parceiros sociais e da sociedade civil) numa plataforma onde qualquer cidadão da UE pode expressar as suas opiniões, sugestões, observações sobre os efeitos da legislação da UE.⁹⁶ Em Setembro de 2016 a UE já tinha analisado cerca de 100 observações (um resultado modesto na nossa opinião, talvez por falta de divulgação da plataforma), que por sua vez deram

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf, p.13.

⁹³ Idem, p. 13.

⁹⁴ Idem. P. 15.

⁹⁵ Refit na União Europeia, disponível em https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en

⁹⁶ “COMISSÃO EUROPEIA, “Legislar melhor para obter melhores resultados numa União mais forte”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, Bruxelas, 14/09/2016 COM (2016) 615 final (consult. dia 12/09/2018), p. 7 e 8, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52016DC0615>

origem a 17 pareceres com sugestões concretas em assuntos tão variados como redes de comunicação, ambiente, serviços financeiros, entre outros.⁹⁷

Foi também criado um Comité de Controlo Legislativo em 2015, em substituição do anterior Comité de Avaliações de Impacto, bem como, mais recentemente, se criou o “*Regulatory Scrutiny Board*”⁹⁸ (onde se incluíram três membros independentes das instituições da UE), tendo sido dado a conhecer recentemente que foram concretizados os seguintes trabalhos:

Tabela 3 – Atividades de “*Better Regulation*” nos últimos anos

Atividades	Em 31 de Agosto de 2016	Em 31 de Agosto 2017
Avaliações	688	798
Estudos de impacto	975	1028
Consultas públicas	704	814
Opiniões expressas na Plataforma REFIT	14	58

Fonte: Comunicado da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões de 24/10/2017, em Estrasburgo, COM(2017) 651 final⁹⁹

Estes procedimentos passaram a ser adotados pela Comissão sobretudo desde o final de 2007¹⁰⁰.

Não é em vão que esta preocupação existe na UE, ela deriva das exigências que a União impõe necessariamente aos seus Estados-Membros, nomeadamente todas as normas europeias

⁹⁷ Idem.

⁹⁸ COMISSÃO EUROPEIA, “Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results”, Comunicado da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões de 24/10/2017, em Estrasburgo, COM(2017) 651 final (consult. dia 12/09/2018), disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf, p. 3.

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ COMISSÃO EUROPEIA, “Legislar melhor para obter melhores resultados numa União mais forte”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, Bruxelas, 14/09/2016 COM (2016) 615 final (consult. dia 12/09/2018), p. 8, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52016DC0615>

que Estados-Membros têm que integrar nos seus ordenamentos jurídicos, bem como obedecer. O que, consequentemente, acentua os problemas abordados neste estudo.

Ficou célebre o Relatório Mandelkern¹⁰¹, onde um grupo de peritos escolhidos pela UE, ao qual foi atribuído o nome de “Grupo Mandelkern” (nome do seu líder), no início deste século, reuniu e sistematizou um conjunto de medidas a tomar em consideração para legislar.

Este trabalho veio na sequência dos programas *Simpler Legislation for the External Market (SLIM)*¹⁰² pela Comunidade Europeia, e *Business Environment Simplification Task Force (BEST)* que consistia num conjunto de projetos lançados pela Comissão Europeia em 1997 com o objetivo de reduzir os custos administrativos da legislação para as empresas, sobretudo nas pequenas e médias empresas.

Em 2002 estimava-se¹⁰³, segundo o relatório Mandelkern, que a carga legislativa representava cerca de 2 a 5 % do PIB na Europa.

Este relatório condensa o conjunto de princípios pelos quais o legislador se deve orientar, nomeadamente os princípios: da necessidade, proporcionalidade, subsidiariedade, transparência, responsabilidade, inteligibilidade e simplicidade.

Não ficam de fora deste relatório as boas práticas de avaliação legislativa, de análise prévia e póstuma, as consultas... Sem esquecer a consolidação, ou fatores da atualidade como o recurso à internet.

O relatório é bastante completo e a sua concretização parece ideal, ficou apenas a faltar a sua real aplicação.

Como é possível depreender da análise da tabela infra, a transposição de diretivas (sobretudo estas) e regulamentos europeus têm expressão significativa na totalidade de decretos-leis publicados em dado ano, chegando por vezes a ultrapassar 20% (ou seja, mais de um quinto) da totalidade de decretos-leis.

¹⁰¹ “Para uma melhor Legislação – Relatório Final do Grupo de Alto Nível para a Qualidade Legislativa (Grupo Mandelkern)”, Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública, Janeiro de 2002, Vol. I, ISBN: 972-98785-3-6

¹⁰² ALFAIATE, Diogo Prado Castro, “A Avaliação da Lei em Portugal: Standard Cost Model e Regulatory Impact Assessment – uma perspectiva”, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2014, disponível em https://run.unl.pt/bitstream/10362/16945/1/Alfaiate_2014.pdf, p.12.

¹⁰³ “Para uma melhor Legislação – Relatório Final do Grupo de Alto Nível para a Qualidade Legislativa (Grupo Mandelkern)”, ibidem.

Tabela 4 – Peso da transposição da legislação europeia

	Total de Decretos-Leis		Decretos-Leis de transposição de diretivas*		Decretos-Leis de execução de Regulamentos Europeus**		Outros Decretos-Leis	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
2000	378	100	56	14,81	1	0,26	321	84,92
2001	377	100	41	10,88	1	0,27	335	88,86
2002	334	100	54	16,17	3	0,90	277	82,93
2003	342	100	100	29,24	-	-	242	70,76
2004	257	100	52	20,23	2	0,78	203	78,99
2005	244	100	66	27,05	4	1,64	174	71,31
2006	257	100	51	20,23	6	2,33	200	77,82
2007	424	100	74	17,45	8	1,89	342	80,67
2008	259	100	47	18,15	8	3,09	204	78,76
2009	333	100	44	13,21	8	2,40	281	84,38
2010	164	100	52	31,71	1	0,61	111	67,68
2011	137	100	38	27,74	3	2,19	96	70,07
2012	281	100	41	14,59	4	1,42	236	83,99
2013	180	100	39	21,67	3	1,67	138	76,67
2014	202	100	32	15,84	4	1,98	166	82,18
2015	269	100	34	12,64	8	2,97	227	84,39
2016	98	100	16	16,33	3	3,06	79	80,61

Fonte: Observatório de Legislação Portuguesa, Centro de I&D sobre Direito e Sociedade (CEDIS)¹⁰⁴

Como tal, as alterações legislativas não estão integralmente na disposição do nosso Estado, nem de qualquer um dos Estados-Membros.

Já com os olhos nesta problemática foi criada uma comissão com o intuito de devolver aos Estados-membros maior discricionariedade na escolha das suas políticas regulatórias¹⁰⁵

¹⁰⁴ Disponível em http://olp.cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2018/01/Boletim_7.pdf

¹⁰⁵ COMISSÃO EUROPEIA, “The principles of subsidiarity and proportionality: Strengthening their role in the EU's policymaking”, Comunicado da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões de 23/10/2018 COM(2018) 703 final, consultado dia 16/12/2018,

“Doing Less More Efficiently”¹⁰⁶, dando especial ênfase aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, fazendo menos legislação, mas buscando mais eficiência.

Atendendo à legislação que qualquer Estado (pertencente ou não à União) tem necessariamente que adotar no seu quotidiano, não é de espantar que esta preocupação se alastre ao resto do mundo este intuito de legislar melhor, legislar menos, simplificar a lei e dá-la a conhecer aos cidadãos e às empresas, criando a certeza e segurança jurídicas desejáveis¹⁰⁷.

Como tal, não foi apenas no velho continente que surgiram orientações desta natureza, a OCDE também envidou esforços para contrariar o excesso de legislação, a sua constante alteração e os custos que isso gera aos cidadãos e às empresas, tendo para tal definida uma política regulatória – *Regulatory Policy* ¹⁰⁸.

Para tal procurou orientar os países, fomentando a implementação de uma política regulatória com vista ao cumprimento dos princípios acima elencados, procurando fornecer instrumentos para o melhoramento e redução da produção normativa, nomeadamente através da criação de modelos de avaliação como o “Standard Cost Model” e posteriormente da “Regulatory Impact Assessment” (conforme adiante desenvolveremos com mais pormenor) para análises prospetivas da legislação, bem como através da elaboração de um estudo personalizado dos problemas de cada um dos países-membros.

A OCDE já se debruçou especificamente sobre o caso português¹⁰⁹ tendo emitido em 2015 um relatório onde apontava as medidas então implementadas para correção da política legislativa e advertindo que Portugal se encontrava atrasado relativamente a outros países da OCDE, no que dizia respeito à sua política regulatória¹¹⁰:

“The development of Better Regulation policies in Portugal is relatively recent compared with other OECD countries. Portugal has made significant efforts to bring down administrative burdens and to modernise its public administration. More recently, the Simplificar programme further extends the modernisation and simplification efforts (...) and

disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-principles-subsidiarity-proportionality-strengthening-role-policy-making_en.pdf

¹⁰⁶ Tradução livre: “Fazer menos, de modo mais eficiente”.

¹⁰⁷ Neste sentido explica CANOTILHO, J.J. Gomes, “Direito Constitucional”, 6ª ed., Coimbra, Livraria Almedina, 2002, p. 257 e 258, referindo-se ao “princípio da segurança jurídica relativamente a atos normativos”.

¹⁰⁸ RIA (Regulatory Impact Analysis) na OCDE, disponível em <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>

¹⁰⁹ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, “OECD Regulatory Policy Outlook 2015 - Country profile: Portugal” (consult. dia 12/09/2018), disponível em www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/portugal.htm

¹¹⁰ Idem.

*also aims at promoting more systematic and comprehensive ex ante and ex post evaluation of regulations. Political responsibility for administrative modernisation is vested with the State Secretary for Administrative Modernisation located within the Presidency of the Council of Ministers at the centre of government.”*¹¹¹

No entanto, entre 2015 e 2017 foram envidados esforços de correção de alguns dos erros apontados no relatório. Pois como já referimos anteriormente, algumas medidas começam a dar os seus frutos em Portugal, nomeadamente no âmbito do programa “Simplex+”, com a implementação do “Revoga +”, do “Custa Quanto?”... Facto que não passou despercebido no último relatório da OCDE¹¹² sobre Portugal (de 2018) onde são referidas melhorias na produção legislativa. O envolvimento da UTAIL¹¹³ (Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo) no processo legislativo do executivo, como consequência da Resolução nº44/2017 de 24 de Março, enquanto organismo responsável pela implementação de algumas destas medidas, veio dar resposta a algumas das fragilidades indicadas pela OCDE, nomeadamente, a implementação de um modelo de avaliação prévia da legislação (por parte do Governo e não do Parlamento) e uma ponderação dos custos que a legislação poderá implicar para os cidadãos e empresas.

Porém, conforme pudemos analisar pelo número retificações que ainda são realizadas (cfr. Tabela 2), é necessário perceber se estas medidas se concretizarão numa realidade próxima e consistente.

¹¹¹ Tradução livre: O desenvolvimento do Programa Legislar Melhor é recente em Portugal, relativamente a outros países da OCDE. Portugal tem feito esforços significativos para a eliminação de custos administrativos e para modernizar a sua administração pública. Mais recentemente, o programa Simplificar estende a modernização e os esforços de simplificação (...) visando ainda a promoção de avaliações prévias e póstumas da legislação, mais sistemáticas e perceptíveis. A responsabilidade política pela modernização administrativa é confiada à Secretaria de Estado para a Modernização Administrativa, localizada no centro do Governo, junto da Presidência do Conselho de Ministros.

¹¹² ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, “OECD Regulatory Policy Outlook 2018 - Country profile: Portugal” (consult. dia 08/12/2018), disponível em <https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

¹¹³ “Avaliação de Impacto Legislativo - Guia de apoio à estimação de encargos para cidadãos e empresas, avaliação qualitativa de benefícios, teste PME e avaliação de impacto concorrencial, UTAIL/Jurisapp, Junho de 2018 (consult. dia 08/12/2018), disponível em https://www.jurisapp.gov.pt/media/1027/guia_ail_06_2018.pdf

5 - Visão Empresarial: Testemunhos de Gestores de Micro, Pequenas, Médias e Grandes Empresas

Não poderíamos deixar de ouvir as principais visadas neste estudo: as empresas. Como tal, não nos cingimos à mera recolha de dados bibliográficos pré-existentes, mas antes optamos pela busca direta e ativa de novos dados.

Foi escolhida uma metodologia qualitativa (e não quantitativa), com dados recolhidos através de entrevistas semiestruturadas aplicadas a uma amostra por conveniência composta por dez gestores de grandes, médias, pequenas e microempresas, realizada pessoal e presencialmente (tendo somente três gestores preferido remeter o seu contributo por escrito), para obtenção da tão desejada visão empresarial.

Há no entanto que ter em consideração que alguns destes dez gestores englobam um número bastante significativo de empresas (na ordem das centenas), com franca expressão em Portugal (e alguns em larga escala internacional), na medida em que lideram, ou integram um grupo de gestores de grandes grupos empresariais, conforme abaixo pormenorizaremos.

As entrevistas foram maioritariamente gravadas em áudio (com exceção dos três gestores acima referidos que preferiram remeter por escrito o seu contributo), tendo sido solicitado consentimento para a gravação e tendo sido informado qual o destino dos dados recolhidos.

O guião de entrevista (junto como anexo a este estudo) foi estruturado em cinco dimensões. Uma primeira dimensão de caracterização dos negócios dos entrevistados, que continha uma breve apresentação da empresa ou do grupo de empresas, dando a conhecer o número de colaboradores, a idade da empresa ou grupo, o volume de faturação e a existência ou não de um departamento jurídico – dimensão de caracterização das empresas.

Após essa breve introdução, os gestores foram questionados relativamente à sua capacidade de acompanhar as alterações legislativas (uma dimensão da entrevista relativa à perceção das alterações), tendo o guião de entrevista visado conhecer igualmente a opinião destes gestores quanto às características dessas alterações (se as alterações eram frequentes, se eram feitas com qualidade, se geravam prejuízos ou benefícios, se influenciavam a gestão quotidiana, se a legislação estava obsoleta, se percecionavam vazios legislativos...). Esta etapa termina questionando se estas alterações eram um fator inibidor, quer da expansão do negócio, quer de novas iniciativas empresariais – incluindo portanto uma dimensão das características

das alterações legislativas e quais as consequências destas alterações nas empresas dos gestores entrevistados.

Por fim, procuramos obter a partir do ponto de vista dos gestores uma comparação do nosso país com os demais quanto a esta temática (dimensão de comparação), culminando com um pedido de idealização de um cenário hipotético (dimensão de cenário): se a legislação estagnasse por dez anos, isso seria positivo ou negativo?

Sendo uma amostragem parcialmente de conveniência (como adiante demonstraremos), algum trabalho de campo já tinha sido realizado mesmo antes da elaboração do guião de entrevista, tendo sido desenvolvidas atividades com alguns destes gestores que evidenciavam a existência da influência das alterações legislativas na gestão dos seus negócios. Foi assim necessária uma preocupação acrescida de abertura das perguntas, para não interferir na espontaneidade das respostas.

Foram assim incluídos entrevistados obtidos através de processos de amostragem por conveniência¹¹⁴, disponíveis em virtude de uma rede de contactos da autora da presente dissertação, mas também alguns gestores fora deste âmbito, pertencentes a empresas de referência a nível nacional (e até internacional), de modo a conseguir uma amostra o mais eclética possível, visando evitar o sugestionamento que a amostragem por conveniência pode originar (uma vez que os entrevistados conhecem ou trabalham com o entrevistador) e o ponto de vista similar ou equiparável dos entrevistados (dado o condicionamento das relações pré-existent).

O presente trabalho de investigação foi também complementado pela bibliografia recolhida neste estudo, nomeadamente, além da literatura sobre o assunto, foram também consultados jornais, comunicados oficiais, relatórios das instituições visadas, bem como *websites* oficiais e de programas governamentais e institucionais, que nos ofereceram uma perspetiva mais alargada da temática, que se conjuga com a vertente empírica que abaixo analisaremos. Tal recolha paralela permitiu a identificação das dimensões relevantes a questionar na entrevista e, portanto, guiou a elaboração do guião de entrevista usado e melhor descrito acima (bem como está anexo a este estudo).

Não se visou portanto que este trabalho se circunscrevesse à compilação de dados do objeto de estudo, tendo sido vital complementar este estudo com uma componente empírica de análise qualitativa, assente numa amostra de gestores (empresários em nome individual, sócios,

¹¹⁴ BIRKS, Melanie, MILLS, Jane, “Grounded Theory – A practical guide”, 2ª Edição, Great Britain, Sage Publications Ltd, 2015, p. 72-80, ISBN: 978-1-4462-9577-9

gerentes e administradores) de empresas e de grupos empresariais que nos permitisse ter uma visão diversificada da influência das alterações legislativas no incentivo à livre iniciativa privada e, conseqüentemente, ao desenvolvimento económico.

A amostra abarca uma boa parte do território português, uma vez que contém entrevistados naturais dos distritos de Porto, Aveiro e Lisboa. Entre eles há três gestores de grandes grupos empresariais que operam não só em todo o país, mas também em larga escala no estrangeiro (estando dois destes grupos empresariais no PSI 20), sendo que três destes gestores lideram não apenas uma ou duas empresas, mas antes muitas empresas (dezenas ou até mesmo centenas). Obtivemos resposta de oito homens e duas mulheres.

Quadro 2 – Amostra objeto de estudo

Empresa	Sector	Dimensão
Valportas – Portas e Automatismos, Lda.	Comércio, Indústria e Serviços	Média empresa
Arsopi, Indústrias Metalúrgicas Arlindo S. Pinho, S.A.	Indústria	Grande empresa (inserida no Grupo Arsopi)
Grupo Sonae	Comércio, Indústria e Serviços	Grande empresa (Grupo)
Grupo Mota-Engil	Indústria e Serviços	Grande empresa (Grupo)
Grupo Efacec	Indústria e Serviços	Grande empresa (Grupo)
Renato Alves	Serviços	Microempresa
Alexandra Ramos	Serviços	Microempresa
FCC – Fernando Cardoso Cunha e Filhos, Lda.	Indústria e Serviços	Pequena empresa
Nelson Coelho	Indústria e Serviços	Microempresa
Grupo Sasu Diffusion 226	Comércio	Média empresa (Grupo)

Fonte: entrevistas realizadas a sócios, gerentes, administradores e empresários em nome individual.

Os inquiridos pertencem a organizações (empresa ou grupo de empresas) cuja amplitude do volume de faturação oscila entre 60.000,00€ e 5.400.000.000,00€, contendo empresas com

apenas um colaborador (o próprio empresário) e grupos empresariais com cerca de 41.000 colaboradores, bem como negócios com cerca de cinco anos de atividade e grupos empresariais com setenta e um anos de atividade.

Os três maiores grupos empresariais englobados nesta amostra têm um departamento jurídico (um dos gestores referiu dispor até de vários departamentos jurídicos, estando divididos pelos diversos negócios), bem como ainda procuram o auxílio de sociedades de advogados externas, especializadas em determinados ramos ou convenientemente instaladas nos locais onde os negócios estão estabelecidos.

Há ainda uma média empresa que dispõe de um advogado *in house*.

Foi entrevistado um gestor de uma grande empresa sem departamento jurídico, mas foram sobretudo as pequenas e microempresas que revelaram não ter departamento jurídico ou assessoria jurídica de qualquer espécie.

Os gestores entrevistados são das áreas do comércio, serviços e indústria, não possuindo nenhum deles formação jurídica (ao nível da licenciatura ou superior).

Quadro 3 – Características da amostra

Gestores	Número de colaboradores	Volume de faturação	Idade (em anos)	Existência de departamento jurídico
Entrevista 1	41.000	5.400.000.000,00€	59	Sim
Entrevista 2	3	100.000,00€	12	Não
Entrevista 3	11	400.000,00€	35	Não
Entrevista 4	27.000	2.600.000.000,00€	71	Sim
Entrevista 5	2500	430.000.000,00€	70	Sim
Entrevista 6	2	60.000,00€	5	Não
Entrevista 7	1	Não respondeu	18	Não
Entrevista 8	55	5.500.000,00€	21	Sim
Entrevista 9	353	20.500.000,00€	75	Não
Entrevista 10	20	15.000.000,00€	19	Não

Fonte: entrevistas realizadas a sócios, gerentes, administradores e empresários em nome individual.

Tendo sido dada a conhecer a amostra deste estudo, bem como as vantagens da abordagem empírica baseada no uso de métodos qualitativos, importa agora conhecer os resultados obtidos com este procedimento.

Após uma breve caracterização dos seus negócios (volume de faturação, número de colaboradores, existência de um possível departamento jurídico,...), foi questionado a estes gestores se conseguiam acompanhar as alterações legislativas. Do ponto de vista de um jurista, afigura-se-nos impossível ter um conhecimento real e atual de toda a legislação¹¹⁵, no entanto, cinco destes gestores, talvez por uma questão de imagem (a chamada “desejabilidade social” em que o entrevistado procura dar ao entrevistador uma imagem de si mais positiva, ou

¹¹⁵ “Disciplinando o direito a vida social do homem, não surpreende que as normas jurídicas em vigor sejam tão numerosas que o seu conhecimento total é impossível. Por isso urge saber trabalhar com as fontes e extrair as normas e os princípios jurídicos que hão-de permitir resolver os problemas que reclamem soluções jurídicas.” refere neste sentido SANTO JUSTO, A., “Introdução ao estudo do Direito”, Coimbra Editora, 2001, p.221.

responder do modo que crê ser pretendido pelo investigador) ou talvez por estarem a circunscrever este acompanhamento às alterações legislativas do sector do seu negócio, afirmaram conseguir estar a par de todas as alterações legislativas.

Não podemos deixar de considerar igualmente a hipótese de estes gestores (uma vez que nesta amostra nenhum possui formação jurídica) não terem uma verdadeira noção do nosso ordenamento jurídico, bem como da frequência e complexidade da sua mutabilidade. Na verdade, cinco em dez gestores disseram conseguir acompanhar as alterações legislativas. Sendo que, destes cinco, temos gestores quer de grandes grupos empresariais, quer de pequenas e microempresas.

O mesmo se diga dos cinco gestores que confessaram não conseguir abarcar todas as alterações. Inclusivamente, um dos gestores, talvez por não sentir grande à-vontade na temática aqui abordada, preferiu assessorar-se do diretor do departamento jurídico do grupo empresarial que lidera, durante a entrevista. Relativamente aos gestores que confessaram não conseguir acompanhar as alterações legislativas, curiosamente também temos gestores de uma grande, duas médias e duas microempresas.

Os entrevistados, de ambas as perspetivas, são também diversificados quanto à natureza dos seus negócios, pelo que as opiniões divergiram nos sectores do comércio, indústria e serviços.

Igualmente em ambas as perspetivas, podemos encontrar empresas com extensos departamentos jurídicos, assessoradas por diversas sociedades de advogados especializadas nas diversas áreas de atuação destes grupos empresariais, como encontramos microempresas sem qualquer acompanhamento jurídico (sem departamento jurídico ou avença com escritório de advogados ou solicitadores), que afirmam conseguir acompanhar as alterações legislativas (pelo menos no que diz respeito ao seu sector negocial).

Um fator inesperado referido por quatro gestores, foi o papel interventivo e auxiliador das associações empresariais e patronais, que além de manter as suas empresas associadas informadas, por vezes conferem-lhe (no caso das grandes empresas) um papel participativo e consultivo relativamente às necessidades do seu sector, chegando mesmo a dar-lhes a conhecer os projetos-lei e a pedir o seu parecer e a sua colaboração no melhoramento dos mesmos.

Não incluímos na nossa entrevista qualquer referência a estas associações, porém, com um papel mais ou menos relevante, foram vários os gestores que mencionaram a importância destas entidades enquanto suporte informativo e atualizador quanto à atividade legislativa, tendo uma atuação que previne as empresas quanto às alterações do seu sector em específico,

alertando para os perigos de eventuais incumprimentos. O que não poderíamos deixar de salientar, dada a importância na tentativa de eliminação da externalidade aqui objeto de estudo.

Seguidamente, perguntamos a estes gestores se consideravam que, na generalidade, as alterações legislativas eram necessárias e se eram feitas com qualidade.

Os gestores foram unânimes quanto à necessidade da alteração da legislação, ainda que considerem que as constantes alterações sejam um fator negativo.

A motivação da necessidade de alteração, segundo oito testemunhos, é alicerçada na falta de qualidade legislativa. Refere Mário Carvalho (Gerente da Valportas – Portas e Automatismos, Lda.): *“Necessárias são... a qualidade é que, muitas vezes, não é a desejada.”* No mesmo sentido refere igualmente Ângelo Ramalho (CEO do Grupo Efacec) *“(...) legisla-se demais e frequentemente mal!”*.

Ou seja, é necessário alterar a legislação, mas porque a legislação existente não supre as necessidades dos respetivos sectores.

Dois gestores mencionaram que a legislação do seu sector era capciosa, baseada em interesses políticos ou lobistas, merecendo alteração em benefício do próprio sector.

Três gestores mencionaram que a legislação “desejada” nunca chega a vigorar ou apenas vigora tardiamente, fazendo comparações com outros países, ou com diferentes governos (aqui relativamente à preocupação de legislar em maior ou menor quantidade).

Neste sentido refere a empresária em nome individual Alexandra Ramos *“(...) Algumas não, algumas são necessárias, outras que até seriam acabam por não sair em papel (...)”*, bem como o CFO do Grupo Mota-Engil José Pedro Freitas quando refere *“Temos alterações que acreditamos que são necessárias e que são, eu diria até, muitas vezes atrasadas no ponto de vista da sua implementação... ahh... há outras que ou não eram necessárias de todo porque não acrescentam valor nenhum ou então até criam entropia e dificuldades de interpretação e de execução daquilo que é a atividade empresarial.”*

Quisemos também saber em que áreas sentiam maior incidência das alterações legislativas. Foi sobretudo apontada a área fiscal (quatro em dez dos entrevistados, sem contar com um dos gestores que apontou o direito aduaneiro), seguida da área laboral, comercial (sobretudo relativa a sociedades comerciais), porém também foi mencionada a contratação pública (pela sua excessiva onerosidade), as normas europeias da qualidade (pela sua falta de divulgação, dificuldades de tradução e mais uma vez associadas a custos elevados, nomeadamente o custo das certificações de produto exigidas por estas normas), direito dos seguros e legislação do sector financeiro e aduaneiro.

Os gestores foram quase unânimes (nove em dez) a afirmar que as alterações legislativas influenciam a gestão dos seus negócios, indicando como justificação fatores como dificuldade em ajustar-se às alterações em tempo útil, necessidade de adequação de procedimentos de trabalho ou custos adicionais inesperados.

Por outro lado, indagamos se estes gestores denotam algum vazio legislativo, ou se consideram que determinada legislação está obsoleta. Cinco dos dez gestores disseram não sentir qualquer vazio legislativo, ou que a legislação estivesse obsoleta.

Pese embora o guião de entrevista não mencionasse esta hipótese, dois gestores manifestaram-se no sentido oposto, referindo um excesso de legislação em vigor.

Refere Marco Aurélio Nunes (Administrador no Grupo Sonae) *“Não existe vazio legislativo bem pelo contrario. Existe em muitas situações necessidade de simplificar a legislação, ajustando-a à realidade das atividades económicas desenvolvidas e ao mercado, de forma a reduzir custos de contexto e aumentar a competitividade da economia portuguesa.”*

Em sentido contrário, os restantes cinco gestores mencionaram algumas normas que consideravam obsoletas (como as normas de ordenamento territorial) e mencionaram vazios legislativos (como a falta de exigência de formação dos profissionais que vendem seguros).

No seguimento desta abordagem, questionamos se as alterações legislativas, no negócio em concreto de cada gestor, geravam prejuízos e/ou benefícios.

Seis gestores afirmaram sofrer mais prejuízos do que benefícios decorrentes das alterações legislativas. E mais uma vez a área fiscal foi apontada como o calcanhar de Aquiles, sendo a mais referida como fonte de prejuízos.

Dois gestores afirmaram não saber quantificar se sofreram prejuízos ou benefícios decorrentes das alterações legislativas (ou seja, não se sentiam aptos a responder). E outros dois afirmaram não perceber, por não serem expressivos, prejuízos ou benefícios originados pelas alterações legislativas.

Dois gestores dos setores da indústria e serviços (de uma grande e de uma média empresa) referiram que, além de terem sofrido prejuízos, também já foram beneficiados pelas alterações legislativas, nomeadamente quanto a alterações da legislação fiscal.

No entanto, na adversidade, os mais fortes sabem tirar proveito das fragilidades do mercado, tendo sido mencionado por um dos entrevistados que esta vulnerabilidade gerada pelas alterações legislativas pode ser encarada com um fator de competitividade para as empresas que, ao procurarem antecipar-se relativamente às alterações legislativas, conseguem estar à frente dos seus concorrentes, oferecer algo que a concorrência ainda não tenha para dar.

Tal postura seria de esperar de um gestor de uma grande empresa, sendo que, como foi anteriormente referido, os gestores de grandes empresas por vezes são até convidados a participar nas reformas legislativas dos seus setores e têm capacidade para influenciar a sua área de negócios, dado o seu peso no mercado nacional. Todavia, neste caso em concreto, foi o testemunho de um sócio-gerente de uma média empresa do sector industrial em franca ascensão que, com a sua visão, nos brindou com esta perspetiva inusitada¹¹⁶.

E se a maioria dos gestores afirmou sofrer mais prejuízos do que benefícios (seis em dez) com as alterações legislativas, quando lhes perguntamos se esta constante mutabilidade se torna num fator inibidor dos negócios em geral ou de expansão dos negócios já existentes, cinco gestores afirmaram que esta instabilidade não os demovia de se expandirem ou de iniciarem novos negócios.

No entanto, dos cinco gestores que afirmaram sentir-se inibidos a expandir os seus negócios, ou iniciar novos negócios, dois deles pertencem a grandes grupos empresariais, um pertence a uma média, um outro a uma pequena empresa e há ainda um microempresário. Destacamos porém o sócio da pequena empresa que confessa que a atual situação do país não lhe permite sequer ponderar uma expansão ou a iniciação de um novo negócio.

Procuramos perceber, junto de todos os gestores, se existia uma consciência do cenário internacional, ou seja, se no estrangeiro as alterações legislativas eram semelhantes ou não e se geravam os mesmos prejuízos ou benefícios.

Um gestor afirmou não estar habilitado a responder. Um outro gestor (de uma grande empresa) referiu que achava Portugal estaria melhor do que outros países, propiciando os negócios.

Curiosamente as duas gestoras afirmaram considerar que as alterações legislativas são similares nos outros países, pese embora uma delas tenha referido que a legislação portuguesa está sempre um pouco atrasada em relação às demais. Opinião partilhada por outro gestor de uma média empresa.

Já os restantes gestores (cinco) referiram que as alterações legislativas em Portugal não comportam a competitividade desejada, sendo mencionados fatores como a falta de estabilidade, a complexidade legislativa (em número e conteúdo), a ausência de períodos de

¹¹⁶ Mário Carvalho, sócio-gerente fundador da Valportas – Portas e Automatismos, Lda., referindo-se à dificuldade em respeitar as normas europeias relativas à qualidade dos produtos e à sua certificação, normas essas que são de acesso e cumprimento dispendioso, bem como a sua tradução por vezes é tardia.

adaptação, a inflexibilidade da legislação laboral e uma vez mais o atraso relativamente a países concorrentes, como a vizinha Espanha (assinalada por quatro gestores).

Sem dúvida, para os gestores entrevistados, Espanha é um país de referência. Refere Renato Alves: “(...) *andamos sempre a reboque dos outros, mas muitos anos atrás, que inclusive em Espanha agora essa situação (...)[referindo-se à sua área de negócio] está resolvida*”.

Talvez pela proximidade geográfica e cultural, pelas disputas históricas ou por ser o maior parceiro de negócios e ao mesmo tempo o maior concorrente, é certo que, para a maioria dos gestores entrevistados, Espanha é um caso de estudo em relação ao qual sentem estar em desvantagem quanto à mutabilidade e qualidade legislativa.

Nas palavras de Marco Aurélio Nunes “*Outros países, designadamente Espanha, criaram e desenvolveram regimes específicos (...)* [referindo-se à sua área de negócio] *que são alavancas de atração de investimento estrangeiro e consequentemente de crescimento de atividade económica.*”

Sendo a área fiscal a mais referida como “crítica” pelos gestores entrevistados (quatro apontaram esta área), países como a Holanda foram referidos como um exemplo a seguir de estabilidade, competitividade e capacidade de captação de investimento estrangeiro.

No revés da medalha, o Brasil (com fatores tão atrativos como a língua ou a cultura) foi apontado por um gestor de um grande grupo de empresas como um mercado excessivamente burocrático e instável, que ao contrário do que se poderia pensar, não é muito apetecível do ponto de vista empresarial.

Por fim, perguntamos se, perante o cenário hipotético em que o Estado prometia não alterar a legislação por um longo período (de dez anos por exemplo), se considerariam que tal situação seria positiva ou negativa para os seus negócios.

Mais uma vez as posições divergiram. Um dos gestores (de uma microempresa) confessou não conseguir representar os resultados dessa medida; dois gestores de uma grande e uma média empresa afirmaram que seria muito positivo para os negócios que gerem; os restantes sete discordaram desta posição e usaram expressões como: “*seria um suicídio*”¹¹⁷, “*caos*”¹¹⁸, “*só pode correr mal*”¹¹⁹...

¹¹⁷ Mário Carvalho, sócio-gerente da Valportas – Portas e Automatismos, Lda.

¹¹⁸ Lúcia Pinho, administradora da Arsopi, Indústrias Metalúrgicas Arlindo S. Pinho, S.A.

¹¹⁹ Ângelo Ramalho, CEO do Grupo Efacec.

Isto leva-nos a concluir que, ainda que estes gestores considerem que a legislação é excessiva e que o acompanhamento das suas alterações é difícil, isso não impede que compreendam e aceitem que a complexidade da nossa sociedade (bem como as suas áreas de negócio específicas e a economia em geral) assim o exige.

Uma empresária referiu que, se fosse por um período mais curto, como dois anos, seria desejável e proveitoso. Num cenário de dez anos de estagnação legislativa a maioria dos gestores (seis) considera não só indesejável como impraticável numa economia global.

Ainda assim, dois gestores dos grandes grupos empresariais manifestaram um desejo de simplificação da legislação existente, de eliminação de burocracias através das novas tecnologias (que foi apontado como um fator de competitividade) e salientaram também agrado com políticas que visem este tipo de preocupações (isto é: legislar menos, simplificar, desburocratizar, recorrer a novas tecnologias para simplificar procedimentos...).

Aqui chegados, revendo os resultados empíricos obtidos, percebemos que metade dos gestores reconhece não conseguir acompanhar as alterações legislativas, pese embora tenhamos descoberto um forte aliado destes empresários para correção desta externalidade – as associações empresariais e patronais.

Ficou claro que os gestores compreendem e aceitam que seja necessário alterar a legislação, mas (maioritariamente) porque a legislação existente ainda não oferece os níveis de qualidade desejados, não suprimindo as necessidades dos seus negócios. Pese embora também tenha ficado claro que a maioria dos gestores tem consciência que a complexidade da atual sociedade global assim o exige igualmente.

Podemos depreender dos resultados obtidos neste estudo, que a área fiscal é a mais apontada pelos gestores entrevistados. Assim como Espanha é o país concorrente que estes gestores mais referem.

Ficamos igualmente a saber que metade dos entrevistados não perceciona qualquer vazio legislativo, nem refere qualquer legislação obsoleta.

Não podemos deixar de salientar que a maioria dos gestores refere já ter sofrido mais prejuízos do que benefícios originados pelas alterações legislativas. E que as alterações legislativas percecionadas em Portugal não conferiam às normas a competitividade desejada. Pelo contrário, foram apontados por alguns gestores fatores negativos destas alterações como: a falta de estabilidade, a complexidade do ordenamento jurídico, a ausência de períodos de adaptação, entre outros fatores de grande relevância.

Fica assim claro que as alterações legislativas verdadeiramente influem sobre o dia-a-dia das empresas, constituindo mais um risco, mais uma externalidade que os empresários necessitam saber gerir. Os gestores vêm-se deste modo confrontados com a necessidade de tentar antecipar as possíveis mudanças e de procurarem estar preparados para as suas consequências.

Podendo este fator desmotivar investidores ou colocar negócios em risco (com todas as consequências daí inerentes, nomeadamente, a perda de postos trabalho), o Estado não pode eximir-se a tentar minorar esta externalidade.

6 - Caminhos possíveis

Aqui chegados, depois de analisar a atualidade portuguesa, a evolução histórica que nos conduziu aqui, a visão dos empresários, o enquadramento constitucional, comunitário e da OCDE, de perceber os trabalhos realizados pelas instituições no sentido de corrigir os efeitos nefastos das constantes alterações legislativas (seja pela inclusão de novos diplomas, ou pela modificação dos já existentes), cumpre-nos perceber quais os caminhos que o legislador tem à sua disposição, para minimizar os efeitos negativos desta externalidade (em concreto nas empresas).

Por onde começar?

Refere Blanco de Moraes¹²⁰ (2007, p. 209) que terá sido cerca do ano 2000 que em Portugal se terá começado a usar em atos jurídicos oficiais o termo “Legística”, pese embora o aparecimento tenha ocorrido na década de sessenta na Europa. Segundo este mesmo autor, a legística, em sentido amplo, traduz-se no ramo da Ciência da Legislação, que estuda os métodos e as técnicas que se destinam a assegurar a qualidade formal e substancial dos atos legislativos.

Começemos então com a distinção tradicional na doutrina, entre legística formal e legística material.

Sendo a legística formal¹²¹ ou técnica legislativa¹²² aquela que se dedica às “boas práticas” na redação de um ato normativo, que atenta ao texto, às suas regras de execução, sistematização e consolidação, traduz-se na forma de expressar os conteúdos normativos através dos atos legislativos; esta distingue-se da legística material¹²³ ou metodologia legislativa¹²⁴ que é a ciência que se debruça sobre os aspetos prévios à formulação legal, os passos a dar até passar à fase da redação do ato normativo, os princípios orientadores dos aspetos materiais do ato normativo, não apenas os aspetos concernentes à elaboração de uma nova norma, ou à alteração desta, mas também à sua avaliação prévia, concomitante e póstuma.

¹²⁰ BLANCO DE MORAIS, Carlos, “Manual de Legística – Critérios científicos e técnicos para legislar melhor”, Lisboa, Verbo, 2007, p. 209-212.

¹²¹ Op. cit. “Feitura das Leis...”, p. 163 e ss.

¹²² MADER, Luzius, “Avaliação prospetiva e análise do impacto legislativo: tornam as leis melhores?”, Legislação – Cadernos de Ciência da Legislação, Actas da Conferência sobre Avaliação legislativa, Lisboa, 24 e 25 de janeiro de 2005, 42/43 INA, Janeiro-Junho 2006, p. 177-191.

¹²³ ROMÃO, Miguel Lopes, “Breves notas sobre avaliação legislativa”, Legislação – Cadernos de Ciência da Legislação, Actas da Conferência sobre Avaliação legislativa, Lisboa, 24 e 25 de janeiro de 2005, 42/43 INA, Janeiro-Junho 2006, p. 221-236.

¹²⁴ Op. cit. “Avaliação prospetiva e análise do impacto legislativo: tornam as leis melhores?”

Segundo Blanco de Moraes¹²⁵ (2007, p. 212), devemos considerar ainda um terceiro domínio da ciência da legislação – a legística organizativa – que estuda os modelos de “governance” da gestão da qualidade e eficiência das leis.

Distingue dois tipos de modelos de legística organizativa: os modelos institucionalizados e os modelos não institucionalizados. Os primeiros assentam na atribuição de competências a autoridades, órgãos e serviços auxiliares especializados que assessoram ou complementam o trabalho dos serviços já existentes. Já os modelos não institucionalizados atribuem as tarefas legísticas aos serviços ordinários da administração, como sejam os gabinetes ministeriais, os comités interministeriais ou as comissões parlamentares.

Esta visão apenas previa situações que os serviços estavam necessariamente integrados no Estado, não prevendo a possibilidade de recurso a entidades externas. Porém, instituições como a OCDE ¹²⁶ já se debruçaram sobre esta temática, considerando igualmente a possibilidade de intervenção de entidades externas.

Foquemo-nos porém na legística material, onde se tratam as questões de fundo desenvolvidas neste estudo, que necessariamente se repercutirão na legística formal e darão pistas para uma equilibrada legística organizativa.

A este propósito Luzius Mader ¹²⁷(2005, p. 181), desenvolve uma teoria da legislação assente na “legisprudência” de Luc Wintgens¹²⁸ (1992, p. 91). Esta “legisprudência” interessa-se em particular pela função da legislação como um instrumento do Estado “(...) *para a direção social e na transformação deste instrumento de acordo com o conceito em desenvolvimento do papel do Estado na sociedade e para a sociedade. Baseia-se principalmente numa visão instrumental da legislação e, por isso, considera a legislação primeiramente um instrumento de direção social ou de controlo da sociedade pelo Estado. Mas deve ser tido em conta que a legislação cumpre também outras funções, em especial funções simbólicas de legitimação.*”¹²⁹.

¹²⁵ Op. cit. “Manual de Legística – Critérios científicos e técnicos para legislar melhor”.

¹²⁶ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, “The Governance of Regulators – OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy”, OECD – Better Policies for Better Lives, 2014 (consult. dia 12/09/2018), disponível em <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264209015-en.pdf?expires=1536342188&id=id&accname=guest&checksum=FF95E683D36377F39685DB1C307CBEE7> , ISBN 978-92-64-20901-5

¹²⁷ Idem.

¹²⁸ Apud. WINTGENS, Luc, «Créations d’une banque de données en “legisprudence”, Legislation d’aujourd’hui » (agora: Le Ges), 1992, vol. 3, pag. 91, cit por. MADER, Luzius, “Avaliação prospetiva e análise do impacto legislativo: tornam as leis melhores?”, Legislação – Cadernos de Ciência da Legislação, Actas da Conferência sobre Avaliação legislativa, Lisboa, 24 e 25 de janeiro de 2005, 42/43 INA, Janeiro-Junho 2006, p. 177-191.

¹²⁹ Op. cit. “Avaliação prospetiva e análise do impacto legislativo: tornam as leis melhores?”

Nesta senda, ensina aos “legistas” dez etapas para a elaboração do ato normativo¹³⁰.

Começa numa primeira etapa por solicitar a análise da situação existente, passando depois para um momento de determinação ou clarificação dos objetivos a alcançar, a que se segue uma definição do problema que a ação legislativa vai supostamente resolver.

A quarta etapa consiste na procura dos possíveis meios ou instrumentos que podem ser usados para resolver o problema, seguida de uma análise das alternativas possíveis e a escolha de uma solução – nesta etapa inclui-se a avaliação do impacto legislativo, a análise custo-benefício e a verificação da existência ou não do consenso político.

Segue-se a fase da redação da legislação, sucedida pela promulgação formal e a publicação da legislação.

As etapas não terminam aqui, pois é necessária a implementação da legislação, bem como posteriormente a avaliação retrospectiva dos efeitos (onde se inclui nova análise custo-benefício).

Luzius Mader termina o seu modelo com a sugestão final de adaptação da legislação.

Há assim, logo à partida uma presunção de que poderão ou deverão ser realizadas alterações legislativas – o que consideramos indesejável.

Esclarece que em muitos casos, o trabalho legislativo começa erradamente com a redação (com aspetos formais), baseados em ideias pré-concebidas e em suposições implícitas, em vez de se sustentar em análises exaustivas e discussão das questões mais importantes.

Elucida que a boa governação requer necessariamente boa legislação, ficando dependente do uso expedito de todas ferramentas que auxiliam a qualidade formal e material - salientando a importância do recurso à avaliação do impacto legislativo. Advertindo porém que esta avaliação não se cinge à boa governação e às boas práticas na elaboração legislativa, mas também quanto ao cumprimento de obrigações ou requisitos legais ou mesmo constitucionais – o que aqui tanto frisamos.

E uma vez que aqui nos debruçamos sobre os efeitos da legislação nas empresas em particular, Nuno Garoupa¹³¹ (2005, p.102) a este propósito explica que o Estado deve intervir sempre que necessário, desde que previamente pondere a sua intervenção e conclua que esta traz mais benefícios do que custos (análise custo-benefício em respeito ao princípio da

¹³⁰ Idem.

¹³¹ GAROUPA, Nuno, “Limites ideológicos e morais à avaliação económica da legislação”, in Legislação – Cadernos de Ciência da Legislação, Actas da Conferência sobre Avaliação legislativa, Lisboa, 24 e 25 de janeiro de 2005, 42/43 INA, Janeiro-Junho 2006, p. 83-102.

necessidade) e se os cidadãos e os mercados conseguem perceber essa alteração e confiar na estabilidade dessa mudança.

Propõe assim uma análise económica da legislação que respeite os direitos naturais em detrimento de motivos ou valores utilitaristas (os limites morais têm que ser respeitados), considerando que não se pode atribuir um valor “mercantil” a todas as variantes da análise económica, e que é necessária uma ponderação entre o presente e o futuro, atendendo ao valor económico da vida e da sua qualidade. Ou seja, há valores que devem sempre prevalecer em detrimento de interesses económicos.

Explica deste modo que *“Existem sem dúvidas limites filosóficos à utilização da análise económica, mas parece-me que em Portugal muitas dessas objeções advêm de um grau de desconhecimento científico profundo muitas vezes agravado por erros técnicos de quem produz os relatórios. Parte do problema advém da utilização da análise económica como instrumento de manipulação e alibi político, e não como um guia de procedimento metodológico.”*¹³²

Lopes Romão¹³³ (2005, p. 226) começa por demonstrar a importância das avaliações (sejam elas prévias, concomitantes ou póstumas), dando a conhecer que estas podem ser subjetivas ou sistemáticas. São subjetivas as apreciações técnicas de um particular regime jurídico por parte de um especialista em Direito (normalmente um jurisconsulto externo ao procedimento legislativo), sem recorrer a especialistas de outras áreas – a título de exemplo, um parecer elaborado por um jurista.

Porém, este tipo de avaliações por vezes revelam-se insuficientes (insuficiência esta que não é resolvida com outros pedidos de pareceres jurídicos relativos ao mesmo tema) pois além de o Direito não ser a única ferramenta para a elaboração de um ato normativo (sem prejuízo da essencialidade do parecer dos juristas), por vezes estas avaliações não permitem uma correta tradução da realidade, por o Direito não abarcar em si mesmo todas as ciências necessárias à sua boa concretização.

Já a avaliação sistemática, por recorrer, além do jurista, aos especialistas relacionados com o ato normativo em si, permite uma visão mais ampla, um maior conhecimento da realidade, obtendo uma “legitimação” que o jurista, por si só, por vezes não consegue conferir, pelo que a criação de um modelo de avaliação que obtenha a colaboração das diversas áreas paralelas ao direito acaba sempre por alcançar um resultado mais satisfatório, quer em termos de previsão de efeitos na aplicação futura de determinada lei, quer em termos de análise

¹³² Idem.

¹³³ Op. cit. “Breves notas sobre avaliação legislativa”

retrospectiva da aplicação de uma determinada medida. Sendo este tipo de avaliação o mais aconselhável.

Já quanto à duração da avaliação legislativa (sobretudo no que diz respeito às avaliações *ex ante*) não é viável recorrer a um modelo de avaliação da legislação com uma duração média de um ano se, por exemplo, existir um compromisso político ou uma necessidade premente de apresentar o projeto legislativo no prazo de seis meses.

O avaliador tem assim a tarefa de encontrar o método mais eficaz para avaliar, ponderando os fatores tempo disponível para a avaliação e tempo que o modelo ideal de avaliação exigiria “(...) levando em consideração ainda elementos como a própria dimensão e complexidade do objeto de avaliação, os meios humanos disponíveis para a avaliação, o seu custo, a capacidade técnica de execução, os dados disponíveis e a sua acessibilidade, etc.”¹³⁴

Discute-se ainda se a avaliação deve ser levada a cabo por uma entidade externa ao procedimento legislativo (contratada esporadicamente ou com carácter permanente) ou se, pelo contrário, deverá ser realizada por uma entidade próxima (possivelmente igualmente incumbida de participar no procedimento legislativo).

Pese embora as entidades externas possam representar um custo mais avultado e sem garantias de isenção (uma vez que é contratado pela entidade que pretende o parecer, podendo igualmente não ser isento), ainda assim, afigura-se-nos a opção mais credível, pois uma vez que o parecer terá que ser assinado, o avaliador terá de justificar a sua orientação e assumir a sua responsabilidade pelo parecer emitido. Além disso, será possível recorrer a diferentes entidades, especializadas nos diversos ramos jurídicos, assessoradas pelos diferentes técnicos das diferentes ciências que possam ser abordadas no objeto de avaliação.

Uma entidade próxima, poderá partir das mesmas premissas que o legislador, avaliar o projeto ou o diploma com os mesmos olhos, confiando nos juristas que redigiram o ato normativo.

A este propósito debruçou-se também o estudo de Diogo Alfaiate¹³⁵ (2014, p. 58 e ss.) que, olhando para os instrumentos recomendados pela OCDE – “*Standard Cost Model*”¹³⁶

¹³⁴ Idem, p. 228.

¹³⁵ “A Avaliação da Lei em Portugal: Standard Cost Model e Regulatory Impact Assessment – uma perspectiva”, op. cit. p. 59 e ss.

¹³⁶ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, “International Standard Cost Model Manual - Measuring and reducing administrative burdens for businesses” (consult. dia 12/09/2018), disponível em <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>

(adiante SCM) e “*Regulatory Impact Assessment*” (adiante RIA), procura, ao comparar os diferentes modelos, encontrar aquele que em Portugal pudesse ter melhor acolhimento.

Explica¹³⁷ que o SCM assenta em regras mais restritas, critérios objetivos, que ainda que realizados por entidades diferentes, provavelmente conduzirão a resultados semelhantes. Esta análise prospetiva centra-se nos custos administrativos que poderão afetar as empresas (nomeadamente o peso da norma no funcionamento das empresas).

Porém, além de os critérios metodológicos desta análise (pela sua rigidez) não permitirem contabilizar os custos não monetizáveis (que Nuno Garoupa refere¹³⁸), esta análise não oferece a diversidade de prismas conferida pela RIA.

Esta segunda análise poderá assentar em grupos de trabalho diversificados, recorrendo a técnicos de diferentes áreas, especializados. Bem como, poderá recorrer a entidades externas, privadas e peritos de determinada área, podendo beneficiar da experiência destes técnicos na definição do recursos financeiros e dos dados a utilizar nesta avaliação.

A RIA inclui assim uma análise custo-benefício e assenta em critérios de eficiência, efetivação e eficácia, podendo culminar em recomendações ao legislador que o SCM não possibilita.

Porém, a RIA acarreta a vulnerabilidade da subjetividade, um custo de avaliação superior, possivelmente mais moroso e que, sendo solicitado a mais do que uma entidade, poderá oferecer resultados muito distantes. O facto de atender a critérios subjetivos e recorrer a peritos, poderá não oferecer a isenção e independência desejáveis numa análise desta natureza.

Uma vez mais, concordamos com Lopes Romão¹³⁹ quando refere que é necessário fazer uma avaliação casuística quanto à necessidade de recorrer a uma avaliação mais concreta e objetiva, ou quando, por outro lado, é preferível e desejável uma avaliação mais complexa que atenda a todos os critérios necessários à boa avaliação. Tem assim o legislador que perceber a premência e complexidade da norma e optar pelo método que satisfaça os princípios inerentes à boa produção normativa, sem prejuízo da emergência da mesma, compreendendo que em determinadas circunstâncias não é possível escolher o método mais adequado, mas antes o método possível. Esta prática deverá no entanto ficar confinada a exceções, devendo ser

¹³⁷ “A Avaliação da Lei em Portugal: Standard Cost Model e Regulatory Impact Assessment – uma perspectiva”, op. cit. p. 59 e ss.

¹³⁸ Vide p. 55.

¹³⁹ Vide p. 56.

estipulada como regra a avaliação prévia (e em alguns casos concomitante ou póstuma) com recurso ao método mais adequado à norma em causa.

O que importa é que os métodos estejam estabelecidos e sejam realmente realizados e respeitados, independentemente de eventuais pressões políticas. “*Fighting the pressure for approval of unnecessary laws is an absolute need*”¹⁴⁰ explica João Tiago Silveira¹⁴¹ (2016, p. 89).

Tanto o Regimento do Conselho de Ministros¹⁴² (no seu artigo 26º), como o da Assembleia da República¹⁴³ (no artigo 131º) definem a necessidade de fundamentar a emanação dos atos legislativos nos termos apresentados, sustentando os mesmos em avaliações de impacto (pese embora a Assembleia da República apenas recentemente tenha incluído as avaliações prévias de impacto no artigo supra mencionado e somente quanto às questões de igualdade de género).

Até aqui, como referiam Luísa Colaço e Maria da Luz Araújo¹⁴⁴ (2008, p. 21) a realização de estudos de impacto normativo era somente “(...) *uma boa prática que, ocasionalmente, a Assembleia da República cumpre.*”

No entanto, Luzius Mader¹⁴⁵ (2010, p. 325) já tinha apelado para uma maior preocupação do parlamento para estas questões. Recordemos também a este respeito o apelo feito pela Comissão Europeia a outras instituições europeias¹⁴⁶, que veio a dar origem ao “Interinstitucional Agreement on Better Law-making”.

Por outro lado, da leitura destes regimentos podemos depreender que há uma preocupação acrescida por parte do poder executivo em sanar esta ausência de avaliações prévias. João Tiago Silveira e Diana Ettner¹⁴⁷ (2014, p. 233) referem que a nota justificativa

¹⁴⁰ Tradução livre: “Lutar contra a pressão política para a aprovação de leis desnecessárias é uma necessidade premente.”

¹⁴¹ SILVEIRA, João Tiago, “Portuguese Trends on Better Regulation”, *Journal of Legislative Evaluation*, n.º 10-1 (2016), Korea Legislation Research Institute, disponível em <http://olp.cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2017/01/Artigo-JTS-Korean-Journal.pdf>

¹⁴² Regimento do Conselho de Ministros, disponível em <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/114191247/view?consolidacaoType=Resolu%C3%A7%C3%A3o+do+Conselho+de+Ministros>, ao qual se devem considerar as alterações disponíveis em <https://dre.pt/home/-/dre/114190325/details/maximized>

¹⁴³ Regimento da Assembleia da República, disponível em http://www.parlamento.pt/legislacao/documents/legislacao_anotada/regimentoar_simples.pdf

¹⁴⁴ COLAÇO, Luísa, ARAÚJO, Maria da Luz, “Regras de Legística a Observar na Elaboração de Actos Normativos da Assembleia da República”, Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República, Outubro de 2008, p. 21, ISBN: 978-972-556-499-8

¹⁴⁵ Op. Cit. “Quality of Legislation – Principles and Instruments”, p. 325.

¹⁴⁶ “Better Regulation – Simply explained”, op. cit.

¹⁴⁷ Op. Cit. “Programas de Better Regulation em Portugal: o SIMPLEGIS”, p. 233.

dos projetos legislativos governamentais já comportaria uma “avaliação legislativa simples” desde 2011, ao obrigar ao preenchimento de um formulário eletrónico, substituto do anterior teste Simplex. Porém, esta medida era claramente insuficiente.¹⁴⁸

A nova medida “Custa Quanto?” já aqui referida constitui um mecanismo louvável de avaliação de impacto económico prévio. No entanto, ainda é cedo para perceber se vai de encontro às necessidades das empresas, porém, já demonstra um claro esforço neste sentido.

Sobretudo, parece-nos crucial que a implementação deste tipo de estudo passe a ser regra e não somente uma simples recomendação ou menção.

João Tiago Silveira¹⁴⁹ (2016, p. 100) refere que, atendendo às agendas da UE e da OCDE, além destas medidas, a política legislativa portuguesa deve ainda estabelecer algumas metas adicionais, tais como a revogação de diplomas semelhantes ou equiparáveis, aquando da aprovação de cada diploma novo, bem como, avaliações constantes da legislação para identificação de legislação desnecessária e posterior eliminação da mesma, dando especial relevo aos custos administrativos e ao peso da legislação comunitária.

Como implementar estes procedimentos e como formar os juristas para o respeito destes requisitos?

Além do inevitável compromisso político, a formação dos juristas seria essencial para a boa produção legislativa. Os currículos académicos não dão a devida atenção a esta problemática. Em Portugal, na década de 80, Gomes Canotilho¹⁵⁰, Jorge Miranda e Marcelo Rebelo de Sousa¹⁵¹ (em diferentes Universidades) deram os primeiros passos no intuito de iniciar formação académica da então “Teoria da Legislação”.

Os anos 90 foram, segundo Blanco de Moraes¹⁵² (2007, p. 51), um período de estagnação da ciência da legislação, quer quanto ao ensino, quer quanto à adoção de políticas públicas sobre qualidade da normação.

¹⁴⁸ Neste sentido referem também Diogo Alfiante, op. cit. “A Avaliação da Lei em Portugal: Standard Cost Model e Regulatory Impact Assessment – uma perspectiva”, p.52.

¹⁴⁹ Op. cit. “Portuguese Trends on Better Regulation”.

¹⁵⁰ Com o relatório sobre “Programa, Conteúdos e métodos de um curso de mestrado em “Teoria da Legislação””, em 1986.

¹⁵¹ Com a obra “A Feitura das Leis” de 1986, mais tarde recreada num formato completamente diferente, em 2014, por João Caupers, Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif.

¹⁵² Op. cit. “Manual de Legística – Critérios científicos e técnicos para legislar melhor”.

Terá sido ano no letivo 2004/2005 que a unidade curricular de “Ciência da Legislação”¹⁵³ passou a estar integrada em planos de licenciatura em Direito, tendo no ano letivo seguinte passado esta disciplina a estar inserida num plano de estudos de mestrado.

Hoje-em-dia já encontramos Universidades portuguesas com planos de estudos mais vocacionados para a boa produção normativa¹⁵⁴, incluindo no currículo da licenciatura em Direito disciplinas como “Teoria da Norma Jurídica”, “Sociology of Law”¹⁵⁵, “Legal Drafting”¹⁵⁶, “Metodologia do Direito” ou “Filosofia do Direito e Metodologia Jurídica”.

Conforme já foi referido anteriormente, o Observatório de Legislação Portuguesa avança no seu Boletim nº7¹⁵⁷ (2017, p. 14) que foi criada a medida “Regular Melhor”, prevendo que serão dadas formações em legística aos colaboradores dos gabinetes governamentais e implementados mecanismos internos de controlo e deteção de erros, que representam uma tentativa de melhorar a redação legislativa.

Esta medida parece ir de encontro ao apelo de Marta Tavares de Almeida¹⁵⁸ que em 2006 referia urgir a necessidade de criação de um treino de equipas multidisciplinares, para que estas se tornassem aptas a encarar a feitura das leis com perfeito domínio das ferramentas e metodologias atinentes à boa produção legislativa.

Uma outra questão de suma importância avançada por Sónia Rodrigues e Adriana Oliveira¹⁵⁹ (2014, p. 9) prende-se com as sérias limitações que existem à pesquisa *online* dos diplomas, pois o chamado serviço universal e gratuito só permite uma pesquisa no Diário por dia ou por número de diploma. Assim, se uma empresa desejar saber qual a versão atualizada do CIRC poderá socorrer-se de motores de busca como o *Google*, sem qualquer garantia de se estar a dirigir ao sítio certo, tendo como alternativa o recurso a bases de dados jurídicas de

¹⁵³ Idem.

¹⁵⁴ Referimo-nos ao plano de estudos de instituições como a Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, mas também de outras Universidades, nomeadamente a Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

¹⁵⁵ Tradução livre: Sociologia do Direito.

¹⁵⁶ Tradução livre: Redação legislativa.

¹⁵⁷ Op. Cit. “Boletim nº 7 do Observatório de Legislação Portuguesa, Centro de I&D sobre Direito e Sociedade.

¹⁵⁸ Apud. ALMEIDA, Marta Tavares, “Country Presentations: Portugal”, in L. Mader, C. Moll, “The Learning Legislator – Proceedings of the 7th Congress of the European Association of Legislation (EAL), 31st May, 1st June 2006, The Hague, Netherlands (Haia, Nomos, 2006), op. cit. ALFAIATE, Diogo Prado Castro, “A Avaliação da Lei em Portugal: Standard Cost Model e Regulatory Impact Assessment – uma perspectiva”, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2014, disponível em https://run.unl.pt/bitstream/10362/16945/1/Alfaiate_2014.pdf, p. 55.

¹⁵⁹ RODRIGUES, Sónia Carvalho, OLIVEIRA, Adriana Correia, “A prática legislativa portuguesa: questões de cidadania”, Ata do VIII Congresso Português de Sociologia, disponível em http://historico.aps.pt/viii_congresso/VIII_ACTAS/VIII_COM0631.pdf

assinatura paga. Já aqueles que têm acesso a serviços por assinatura, conseguem procurar por palavras-chave e ter acesso a toda a informação contextual (os já mencionados diplomas atualizados, jurisprudência e doutrina relevantes nessa matéria).

Se os cidadãos e as empresas são obrigados a cumprir a Lei, cremos ser imperativo que a mesma que lhe seja acessível de modo fácil e gratuito. Porém, esta ainda não é a realidade.

A procura de legislação impressa em livro nas livrarias portuguesas muitas vezes recai sobre legislação obsoleta, desatualizada, que não inclui as mais recentes alterações legislativas e uma vez mais não informa devidamente o cidadão que a procura. Por outro lado, mesmo que se compre determinada legislação atualizada, é acentuado o risco de desatualização num curto espaço de tempo. Recorde-se o exemplo do CIRC.

Se a “sociedade técnica” evolui a este ritmo frenético que o legislador tem dificuldade em acompanhar sem gerar inflação legislativa e sem prescindir da qualidade e cognoscibilidade legislativa, por outro lado, oferece-nos instrumentos de difusão de informação impensáveis até finais do século passado.

A este respeito, em Portugal, debruçou-se também Blanco de Morais¹⁶⁰ (2007, p. 583) que designa de “Legimática” a possibilidade de recurso a programas informáticos que, com base em critérios lógicos, linguísticos e pragmáticos, modelem as linhas fundamentais de raciocínio e dos procedimentos relativos à redação e sistematização dos diplomas legais.

Como aqui já adiantamos, foram vários os programas ao longo deste século que procuraram, com recurso a instrumentos informáticos, reduzir legislação e burocracias (a chamada “*Red Tape*”), bem como melhorar a qualidade jurídica. No entanto, além de ainda estar muito trabalho por concretizar, a sistematização, cognoscibilidade, certeza e segurança jurídicas do ordenamento jurídico, permanecem por cuidar.

¹⁶⁰ Op. cit. “Manual de Legística – Critérios científicos e técnicos para legislar melhor”, sustentando a sua argumentação em doutrina italiana.

Conclusões

Iniciamos este estudo com o intuito de perceber qual a influência das alterações legislativas no quotidiano das empresas portuguesas. Após delimitar a problemática, quisemos tentar perceber desde quando as alterações legislativas interferem no quotidiano empresarial e em que ponto nos encontramos atualmente (a nível nacional e internacional, pois não podemos esquecer já vivemos numa sociedade globalizada) – os primeiros capítulos deste estudo visaram esta perceção.

Porém, para não nos cingirmos ao plano teórico, procuramos obter testemunhos reais, perceber no terreno (as empresas), quais as verdadeiras repercussões das alterações legislativas nos negócios já existentes e se estas alterações são um fator de inibição ou fomento de novas iniciativas privadas. Falamos com gestores de empresas de todas as dimensões (ou mesmo grupos empresariais). Os resultados desta análise qualitativa nem sempre foram os expectáveis.

Revendo os resultados empíricos obtidos, percebemos que metade dos gestores entrevistados reconhece não conseguir estar a par das alterações legislativas.

Todos, apesar de considerarem que as constantes alterações legislativas podem ser um fator negativo, que dificultam a gestão e que podem desincentivar a investir, ainda assim consideram que a atual legislação necessita ser revista. E porquê? Oito dos dez gestores afirmam que a legislação necessita ser alterada por falta de qualidade da mesma.

A área fiscal foi a mais referida como área onde os gestores sentiam maior incidência das alterações legislativas, no entanto, várias outras áreas foram mencionadas, como a área laboral ou a área comercial.

Metade dos entrevistados afirmou não sentir qualquer vazio, ou que a legislação estivesse obsoleta. Os demais mencionaram casos pontuais (quer de vazio legislativo como de legislação obsoleta).

Nove em dez gestores afirmaram que as alterações legislativas influenciam a gestão dos seus negócios, indicando como justificação, a título de exemplo, fatores como a dificuldade em ajustar-se às alterações em tempo útil.

Seguidamente, foi-lhes perguntado se as alterações legislativas tinham gerado prejuízos e/ou benefícios. Dois gestores disseram não saber quantificar. Outros dois gestores referiram que não percecionaram nos seus negócios prejuízos ou benefícios decorrentes das alterações legislativas. Os restantes seis afirmaram que as alterações legislativas geram prejuízos nos seus

negócios (sendo que dois destes gestores reconhecem que os seus negócios também já foram beneficiados por estas alterações).

No entanto, apesar de a maioria dos gestores afirmar que sofre prejuízos com as alterações legislativas, cinco dos dez gestores afirmam que este fator não os inibe de iniciar novos negócios ou expandir os existentes.

Quando questionados sobre qual a sua perceção das alterações legislativas nos outros países, se estas são semelhantes ou diferentes, uma vez mais as respostas divergiram, pois três gestores consideram que as alterações legislativas nos outros países são semelhantes (embora dois destes gestores denotem um atraso da legislação portuguesa face às demais), um gestor disse não ter consciência das diferenças relativamente a outros países, um outro gestor considerou que Portugal sai beneficiado numa comparação internacional e os restantes cinco gestores referiram que os outros países (sendo Espanha o país mais referido) oferecem legislação mais atrativa e competitiva.

A entrevista culminou com um cenário hipotético, tendo sido perguntado se considerariam benéfico ou prejudicial se o Estado promettesse não alterar a legislação por um período de dez anos. Um gestor afirmou não conseguir representar as consequências ou benefícios. Outros dois gestores consideraram que seria uma medida positiva, propiciadora a investimentos. Os restantes sete consideraram que numa sociedade moderna é incomportável tal estagnação.

Pese embora o Estado (na veste de legislador) seja o gerador desta incerteza e insegurança jurídicas, também é verdade que tem despertado para este problema, procurando implementar políticas com vista à eliminação desta externalidade.

E ainda que o Estado, por si só, não tivesse na sua agenda política a correção deste problema, as instituições internacionais (UE e OCDE) têm tido um papel fomentador da simplificação, consolidação e melhoria da qualidade legislativas (com vista a não necessitar destas constantes alterações que geram as indesejáveis incerteza e insegurança jurídicas).

O relatório final do Grupo Mandelkern¹⁶¹ foi um marco para a alteração de mentalidades e para despertar (verdadeiramente) os Estados-membros para a necessidade de alteração da conduta legislativa, passando estes a compreender que os princípios elencados neste relatório deverão ser respeitados na produção legislativa.

¹⁶¹ “Para uma melhor Legislação – Relatório Final do Grupo de Alto Nível para a Qualidade Legislativa (Grupo Mandelkern)”, Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública, Janeiro de 2002, Vol. I, ISBN: 972-98785-3-6

Ainda segundo este relatório, a mudança deverá implicar uma conjugação de esforços entre os poderes executivo e legislativo, recorrendo a estudos de avaliação de impacto (sempre que possível), à simplificação, consolidação, à consulta dos grupos visados pelos diplomas e incentivando a uma mudança em termos de cultura, fazendo dos estudos prévios de análise custo-benefício a regra. Sem esquecer igualmente a importância das avaliações *ex post*.

Será assim necessária uma alteração cultural que exigirá uma implementação política de longo prazo visando a simplificação, sistematização, que poderá passar também pela consolidação legislativa e revogação de legislação avulsa e em desuso.

A conjugação destes esforços e a adequação dos mesmos ao ato normativo, procurando um enquadramento no seu ordenamento jurídico, conduzirão certamente a melhores resultados, podendo criar bases à referida “Legisprudência” que Luzius Mader¹⁶² fala e que, sem esquecer os erros do passado e caminhando com a consciência histórica de que não existem fórmulas matemáticas ou mesmo perfeitas para a resolução de todos os obstáculos jurídicos, ainda assim, creio ser possível criar bases cuja orientação poderá conduzir à criação de legislação mais sólida, estável e perceptível.

A atualidade exposta neste estudo, certamente mudará de contornos num curto espaço de tempo (o que por um lado é desejável). Muitos dos programas aqui enunciados e das informações públicas neste estudo transmitidas em breve serão inexistentes, inaplicáveis ou obsoletas. Certamente, determinados aspetos melhorarão, outros nem tanto, mas esta busca incessante é essencial ao aperfeiçoamento do ordenamento jurídico e à aproximação deste às pessoas e, neste caso concreto, às empresas.

Se as constantes alterações legislativas são por um lado indesejáveis por colocar em causa as tão desejadas certeza e segurança jurídicas, não podemos desistir de nos aperfeiçoarmos e corrigir ao máximo as injustiças que o legislador (*a priori* ou não) não conseguiu antever. Apenas se deseja que estas alterações sejam feitas com a maior prudência possível e com recurso aos instrumentos de avaliação de impacto que a vida moderna possa comportar sem acarretar consequências negativas.

Deve ainda o legislador perguntar-se se legislar sobre determinada temática trará mais benefícios do que custos, abstendo-se de o fazer no segundo caso¹⁶³.

¹⁶² MADER, Luzius, “Avaliação prospetiva e análise do impacto legislativo: tornam as leis melhores?”, Legislação – Cadernos de Ciência da Legislação, Actas da Conferência sobre Avaliação legislativa, Lisboa, 24 e 25 de janeiro de 2005, 42/43 INA, Janeiro-Junho 2006, p. 177-191.

¹⁶³ DUARTE, David [et al.], p. 34-36., op. Cit.

Não queremos com isto dizer que o Estado não deva intervir, apenas consideramos que antes de intervir o Estado deve ponderar se a sua intervenção traz mais benefícios que custos e se os cidadãos e os mercados conseguem perceber essa alteração e confiar na estabilidade dessa mudança¹⁶⁴.

Em determinados casos, a autorregulação, a ausência de regulação, a privatização, as campanhas de informação, a atribuição de subsídios, entre outros (nomeadamente a legislação experimental, que em nosso entendimento não é um recurso viável)¹⁶⁵, poderão ser uma alternativa à legislação. No entanto, requisitos como a transparência também podem ficar prejudicados.

As Universidades poderão ter um papel fulcral, semeando a preocupação com a qualidade legislativa, formando juristas e técnicos especializados e cultivando a ciência da legislação. O que poderão fazer demonstrando a evolução histórica e fornecendo os instrumentos necessários à boa redação legislativa, assente nos princípios aqui enunciados, procurando conferir uma visão que conduza à sistematização e ao conhecimento do ordenamento jurídico na sua globalidade. Pois a qualidade legislativa poderá refrear a necessidade de constante alteração, além da mudança que a própria vida em sociedade exige.

A consolidação e a sistematização são também utensílios que não podem ser ignorados. Eles são essenciais para que as empresas (e em primeira linha os cidadãos), consigam conhecer o ordenamento jurídico, o saibam consultar e, conseqüentemente, possam planejar os seus investimentos e o seu quotidiano. Estes fatores são essenciais para a certeza e segurança jurídicas.

No decurso deste estudo percebemos que diversa legislação tem sido alvo de revogação. E porquê? Porque era desnecessária, obsoleta, muitas vezes desconhecida, descontextualizada... (e, como tal, provavelmente desrespeitada). A medida “Revoga +” é a prova disso. E conforme foi referido, esse trabalho ainda está no início, devendo ser assegurada a sua continuidade.

Cremos também que as ferramentas informáticas ainda estão muito aquém daquilo que podem oferecer. Assim, o legislador ainda poderá corrigir muitos dos problemas elencados neste estudo, recorrendo a ferramentas informáticas.

¹⁶⁴ Neste sentido GAROUPA, Nuno, “Limites ideológicos e morais à avaliação económica da legislação”, p. 83-102 e ADLER, Mathew D., “Análise custo-benefício: novas considerações”, p. 34-39, em “Legislação – Cadernos de Ciência da Legislação, Actas da Conferência sobre avaliação legislativa”, Lisboa, INA, 2006.

¹⁶⁵ Neste sentido também ALFAIATE, Diogo Prado Castro, “A Avaliação da Lei em Portugal: Standard Cost Model e Regulatory Impact Assessment – uma perspectiva”, op. cit. p. 19.

Urge um portal onde o cidadão e as empresas possam encontrar a legislação atual consolidada e disponibilizada de modo intuitivo e gratuito. Um portal onde sejam identificados os diferentes ramos do Direito, onde seja dada a possibilidade de busca de legislação sobre determinado ramo ou sector, onde se permita conhecer a legislação revogada (mas apenas nessa qualidade), bem como se autorize o acesso às sucessivas alterações legislativas, mas partindo sempre da versão atual – para conferir as tão desejadas certeza e segurança jurídicas que tanto se anseia.

Não podemos porém limitar estas soluções a ferramentas informáticas, pois não podemos esquecer que as gerações mais velhas ou menos favorecidas podem encontrar dificuldades em aceder a este tipo de informação. Facto que, por vezes tem sido ignorado.

Porém, o futuro parece assentar no pressuposto do acesso e domínio de ferramentas informáticas que, na realidade, se têm revelado uma mais-valia para a sociedade (quando bem utilizadas).

É curioso que ao longo do desenvolvimento deste estudo foram surgindo inúmeras medidas (no âmbito do programa Simplex +) para solucionar os problemas aqui enunciados, o que revela, por um lado a importância e por outro a atualidade do assunto. Revela ainda que existe a preocupação em eliminar esta externalidade, bem como a preocupação de reduzir os custos administrativos às empresas, facilitando o seu desenvolvimento e o seu quotidiano.

Bibliografia

ALFAIATE, Diogo Prado Castro, “A Avaliação da Lei em Portugal: Standard Cost Model e Regulatory Impact Assessment – uma perspectiva”, trabalho apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa como prova de capacidade científica, 2014 (consult. dia 12/09/2018), disponível em https://run.unl.pt/bitstream/10362/16945/1/Alfaiate_2014.pdf

ALMEIDA COSTA, Mário Júlio de, “História do Direito Português”, 3ª Edição, Almedina Coimbra, 2001, depósito legal nº10959/96

ALMEIDA, São José, “Governo aprovou 169 decretos em 2017”, 31 de Janeiro de 2018 (consult. dia 12/09/2018), disponível em <https://portal.oa.pt/comunicacao/imprensa/2018/01/31/governo-aprovou-169-decretos-em-2017/#.WnIB3vxIrLA.email>

ALMEIDA, São José, “Portugal exporta Simplex para o Egipto”, Público, Jornal de 19 de Outubro de 2017 (consult. dia 12/09/2018), disponível em <https://www.publico.pt/2017/10/19/politica/noticia/portugal-exporta-simplex-para-o-egipto-1789372>

ASCENSÃO, José de Oliveira, “Introdução e Teoria Geral – Uma perspectiva Luso-Brasileira”, 11ª Edição Revista (Reimpressão), Livraria Almedina – Coimbra, Julho 2003, ISBN: 972-40-1432-0

“Avaliação de Impacto Legislativo - Guia de apoio à estimação de encargos para cidadãos e empresas, avaliação qualitativa de benefícios, teste PME e avaliação de impacto concorrencial”, UTAIL/Jurisapp, Junho de 2018 (consult. dia 08/12/2018), disponível em https://www.jurisapp.gov.pt/media/1027/guia_ail_06_2018.pdf

BACELAR GOUVEIA, Jorge, “Legislação de Direito Financeiro – Actividade financeira, Organização financeira, Controlo financeiro”, 4ª Edição Revista, Coimbra, Livraria Almedina, 2004, ISBN: 972-40-2327-3

BLANCO DE MORAIS, Carlos, “Manual de Legística – Critérios científicos e técnicos para legislar melhor”, Lisboa, Verbo, 2007, ISBN: 978-972-22-2632-5

BIRKS, Melanie, MILLS, Jane, “Grounded Theory – A practical guide”, 2ª Edição, Great Britain, Sage Publications Ltd, 2015, ISBN: 978-1-4462-9577-9

CABRAL, Célia da Costa; PINHEIRO, Armando Castelar, “A justiça e o seu impacte sobre as empresas portuguesas”, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, ISBN: 972-32-1184-X

CANOTILHO, J.J. Gomes; VITAL MOREIRA, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Volume I, 4ª Edição Revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, ISBN: 972-32-1462-8

CANOTILHO, J.J. Gomes, “Direito Constitucional”, 6ª ed., Coimbra, Livraria Almedina, 2002, p. 257 e 258, ISBN: 972-40-1806-7

CAUPERS, João; ALMEIDA, Marta Tavares de; GUIBENTIF, Pierre, “Feitura das Leis: Portugal e a Europa”, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Julho de 2014, ISBN: 978-989-8662-38-5

Cadernos de Ciência da Legislação, Actas da Conferência sobre avaliação legislativa, nº42/43, INA, Janeiro a Junho de 2006, Depósito legal nº78 691/74, CDU: 340.1, ISSN: 0871-9497

CLÈVE, Clèmerson Merlin, “Actividade Legislativa do Poder Executivo”, 3ª Edição, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011, ISBN: 978-85-2033835-0

COLAÇO, Luísa, ARAÚJO, Maria da Luz, “Regras de Legística a Observar na Elaboração de Actos Normativos da Assembleia da República”, Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República, Outubro de 2008, ISBN: 978-972-556-499-8

COUTINHO DE ABREU, Jorge Manuel, “Limites à iniciativa económica privada”, em Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Ferrer-Correia, Coimbra, 1991, p. 411-425, depósito legal nº 2896/83, Vol. III.

CRUZ, Sebastião, “Direito Romano (Ius Romanum) – Introdução. Fontes”, 4ª Ed. Rev. e Atualizada, Coimbra, 1984.

DUARTE, David [et al.], “Legística”, Coimbra, Livraria Almedina, 2002, ISBN: 972-40-1800-8

ECO, Umberto, “Como se faz uma tese em Ciências Humanas”, Tradução de Ana Falcão Bastos e Luís Leitão, 15ª Edição Portuguesa, Lisboa, Editorial Presença, Fevereiro de 2009, ISBN: 978-972-23-1351-3

ETTNER, Diana, SILVEIRA, João Tiago, “Programas de Better Regulation em Portugal: o SIMPLEGIS”, vol.1 nº1, e-Pública, Janeiro de 2014 (consult. dia 12/09/2018), disponível em <https://www.e-publica.pt/volumes/v1n1/pdf/Vol.1-N%C2%BA1-Art.08.pdf> , ISSN: 2183-184X

KVALE, S., BRINKMANN, S., “Interviews: learning about the craft of qualitative research interviewing”, 2º ed., United Kingdom, Sage Publications, Inc., 2009, ISBN: 978-07619-2541 (cloth); ISBN 978-7619-2542-2 (pbk.)

LOURENÇO, Camilo, “Basta! - O que fazer para tirar a crise de Portugal”, 5º Edição, Matéria Prima Edições, Dezembro de 2012, ISBN:978-989-8461-47-6

MACHADO, J. Batista, “Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador”, Coimbra, Livraria Almedina, 1994, ISBN: 972-40-0471-6

MIRANDA, Jorge, “Manual de Direito Constitucional”, Tomo IV, 5ª ed., Coimbra Editora, 2012, p. 310-319, ISBN: 972-32-0419-3

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, “Constituição Portuguesa Anotada”, Tomo II, Coimbra editora, 2006, p. 102-116, ISBN: 972-32-1373-7

MIRANDA, Jorge, REBELO DE SOUSA, Marcelo (coord.), “A Feitura das Leis”, 1º Edição, Lisboa, Instituto Nacional de Administração, 1986, Depósito legal nº13.444/86

MONCADA, Luís D. Cabral de, “Direito Económico”, 3ª ed. rev. e atualizada, Coimbra Editora, 2000, ISBN: 972-32-0957-8

MONTESQUIEU, “Do Espírito das Leis” (Introdução, Tradução e Notas de Miguel Morgado). 1ª Edição, Lisboa, Edições 70, Lda., 2011, ISBN: 978-972-44-1564-2

OBSERVATÓRIO DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA, “Boletim nº7”, Novembro de 2017, FDUNL e CEDIS (consult. dia 12/09/2018), disponível em http://olp.cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2018/01/Boletim_7.pdf

“Para uma melhor Legislação – Relatório Final do Grupo de Alto Nível para a melhoria da qualidade legislativa (Grupo Mandelkern)”, Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública, Vol.1, Lisboa, 2002, ISBN: 972-98785-3-6

SÁ, Paula, “"Custa Quanto?" Governo vai medir impacto das novas leis na vida dos cidadãos”, Diário de Notícias, Jornal de 08 de Junho de 2018 (consult. dia 12/09/2018), disponível em <https://www.dn.pt/portugal/interior/custa-quanto-governo-vai-medir-impacto-das-novas-leis-na-vida-dos-cidadaos-9422655.html>

SANTO JUSTO, A., “Introdução ao estudo do Direito”, Coimbra Editora, 2001, ISBN: 972-32-1033-9

SANTOS SILVA, A., MADUREIRA PINTO, J., “Metodologia das Ciências Sociais”, 16ª ed., Porto, Edições Afrontamento, 1986, ISBN: 978-972-36-0503-7

SILVEIRA, João Tiago, “Portuguese Trends on Better Regulation”, Journal of Legislative Evaluation, n.º 10-1 (2016), Korea Legislation Research Institute, disponível em <http://olp.cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2017/01/Artigo-JTS-Korean-Journal.pdf>

RODRIGUES, Sónia Carvalho, OLIVEIRA, Adriana Correia, “A prática legislativa portuguesa: questões de cidadania”, Ata do VIII Congresso Português de Sociologia, disponível em http://historico.aps.pt/viii_congresso/VIII_ACTAS/VIII_COM0631.pdf

Documentos oficiais das instituições internacionais referidas neste estudo:

COMISSÃO EUROPEIA, “Better Regulation – Simply Explained”, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006 (consult. dia 12/09/2018), disponível em http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/brochure/brochure_en.pdf, ISBN 92-79-02465-5

COMISSÃO EUROPEIA, “Commission initiatives to cut red tape and reduce regulatory burdens – Questions and Answers”, memo da Comissão Europeia de 19/09/2013 (consult. dia 12/09/2018), disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-786_en.htm

COMISSÃO EUROPEIA, “Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results”, Comunicado da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões de 24/10/2017, em Estrasburgo, COM(2017) 651 final (consult. dia 12/09/2018), disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf

COMISSÃO EUROPEIA, “Legislar melhor para obter melhores resultados numa União mais forte”, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao

Conselho, Bruxelas, 14/09/2016 COM (2016) 615 final (consult. dia 12/09/2018), disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52016DC0615>

COMISSÃO EUROPEIA, “The principles of subsidiarity and proportionality: Strengthening their role in the EU's policymaking”, Comunicado da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões de 23/10/2018 COM(2018) 703 final, consultado dia 16/12/2018, disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-principles-subsidiarity-proportionality-strengthening-role-policymaking_en.pdf

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, “International Standard Cost Model Manual - Measuring and reducing administrative burdens for businesses” (consult. dia 12/09/2018), disponível em <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, “OECD Regulatory Policy Outlook 2015 - Country profile: Portugal” (consult. dia 12/09/2018), disponível em www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/portugal.htm

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, “OECD Regulatory Policy Outlook 2018 - Country profile: Portugal” (consult. dia 08/12/2018), disponível em <https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, “The Governance of Regulators – OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy”, OECD – Better Policies for Better Lives, 2014 (consult. dia 12/09/2018), disponível em <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264209015-en.pdf?expires=1536342188&id=id&accname=guest&checksum=FF95E683D36377F39685DB1C307CBEE7> , ISBN 978-92-64-20901-5

Legislação consultada:

Código do Imposto sobre o rendimento das Pessoas Coletivas (consult. dia 12/09/2018), disponível em https://db.datajuris.pt/pdfs/codigos/circ_t.pdf

Código Civil (consult. dia 12/09/2018), disponível em https://db.datajuris.pt/pdfs/codigos/ccivil_t.pdf

Constituição da República Portuguesa (consult. dia 12/09/2018), disponível em <https://db.datajuris.pt/pdfs/codigos/crepublica.pdf>

“Lei da Boa Razão” (consult. dia 12/09/2018), disponível em http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/amh_MA_3847.pdf

SILVEIRA, Alessandra, “Tratado de Lisboa – Versão consolidada”, 3ª edição atualizada, Lisboa, Quid Juris?® - Sociedade Editora, Lda., 2016, ISBN 978-972-724-740-0

Regimento da Assembleia da República (consult. dia 12/09/2018), disponível em http://www.parlamento.pt/legislacao/documents/legislacao_annotada/regimentoar_simples.pdf

Regimento do Conselho de Ministros (consult. dia 12/09/2018), disponível em <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/114191247/view?consolidacaoType=Resolu%C3%A7%C3%A3o+do+Conselho+de+Ministros> , ao qual se devem considerar as alterações disponíveis em <https://dre.pt/home/-/dre/114190325/details/maximized>

Resolução do Conselho de Ministros nº44/2017 de 24 de Março (consult. dia 08/12/2018), disponível em <https://dre.pt/home/-/dre/106654347/details/maximized>

Websites mencionados no estudo:

Agência para a Modernização Administrativa (consult. dia 12/09/2018), disponível em <https://www.ama.gov.pt/>

Certidão Permanente Online (consult. dia 12/09/2018), disponível em <https://bde.portaldocidadao.pt/evo/Templates/GeralEO.aspx?NRNODEGUID={0AB79FDE-92FE-4BEF-84CE-962D954F4D59}> e também em <http://www.irn.mj.pt/sections/empresas>

Chave digital móvel (consult. dia 12/09/2018), disponível em <https://www.autenticacao.gov.pt/a-chave-movel-digital;jsessionid=3A3AAE69BB9F5B695C3D561A400C2101>

Custa Quanto? (consult. dia 08/12/2018), disponível em <https://www.jurisapp.gov.pt/custa-quanto/>

História do Simplex (consult. dia 12/09/2018), disponível em <http://historico.simplex.gov.pt/#2>

Ministério da Presidência e Modernização Administrativa (consult. dia 12/09/2018), disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/presidencia-e-modernizacao-administrativa>

Pedido de certidões online (consult. dia 12/09/2018), disponível em <https://bde.portaldocidadao.pt/evo/services/Online/Pedidos.aspx?service=CP>

Programa Citius (consult. dia 12/09/2018), disponível em <http://www.citius.mj.pt/portal/default.aspx>

Programa Simplex (consult. dia 12/09/2018), disponível em <https://www.simplex.gov.pt/>

Simplex + em Portugal (consult. dia 12/09/2018), disponível em <https://www.simplex.gov.pt/simplex2017>

Refit na União Europeia (consult. dia 12/09/2018), disponível em https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en

Registo Automóvel Online (consult. dia 12/09/2018), disponível em <http://www.automovelonline.mj.pt/AutoOnline/>

Registo Civil Online (consult. dia 12/09/2018), disponível em <https://www.portaldocidadao.pt/web/instituto-dos-registos-e-do-notariado/registo-civil-certidao-de-nascimento> e também http://www.irn.mj.pt/sections/irn/a_registral/registo-civil/docs-do-civil/registo-civil-on-line/

Registo Comercial Online (consult. dia 12/09/2018), disponível em <https://www.predialonline.pt/PredialOnline/>
http://www.empresanahora.mj.pt/ENH/sections/PT_como-funciona.html

Registo Predial Online (consult. dia 12/09/2018), disponível em <https://www.predialonline.pt/PredialOnline/>

RIA (Regulatory Impact Analysis) na OCDE (consult. dia 12/09/2018), disponível em <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>

Anexo A

Guião da entrevista

Entrevista
Apresentação breve
Consentimento para gravação
Introdução:
- Nome da empresa:
- N° de trabalhadores:
- Volume de faturação:
- Quantos anos tem a empresa:
- Tem departamento jurídico?
1 - Considera que consegue estar a par das alterações legislativas?
2 – Considera que, na generalidade, as alterações legislativas são necessárias? E são feitas com qualidade?
3 – Em que sector da sua empresa sente maior incidência das alterações legislativas?
4 – Depara-se com algum domínio onde note um vazio legislativo? Ou que a legislação esteja obsoleta?
5 – As alterações legislativas influenciam a gestão da sua empresa? Em que medida?
6 – As alterações legislativas ocorridas já geraram prejuízos à sua empresa? E benefícios? Em que sector?
7 – As alterações legislativas já, de alguma forma, o inibiram de expandir o seu negócio ou iniciar um novo?
8 – Tem consciência se nos outros países ocorrem alterações legislativas semelhantes?
9 – Se o Estado promettesse não alterar a legislação num longo prazo (10 anos, por exemplo), em que medida tal influenciaria os seus negócios?
Sugestões ou notas:

